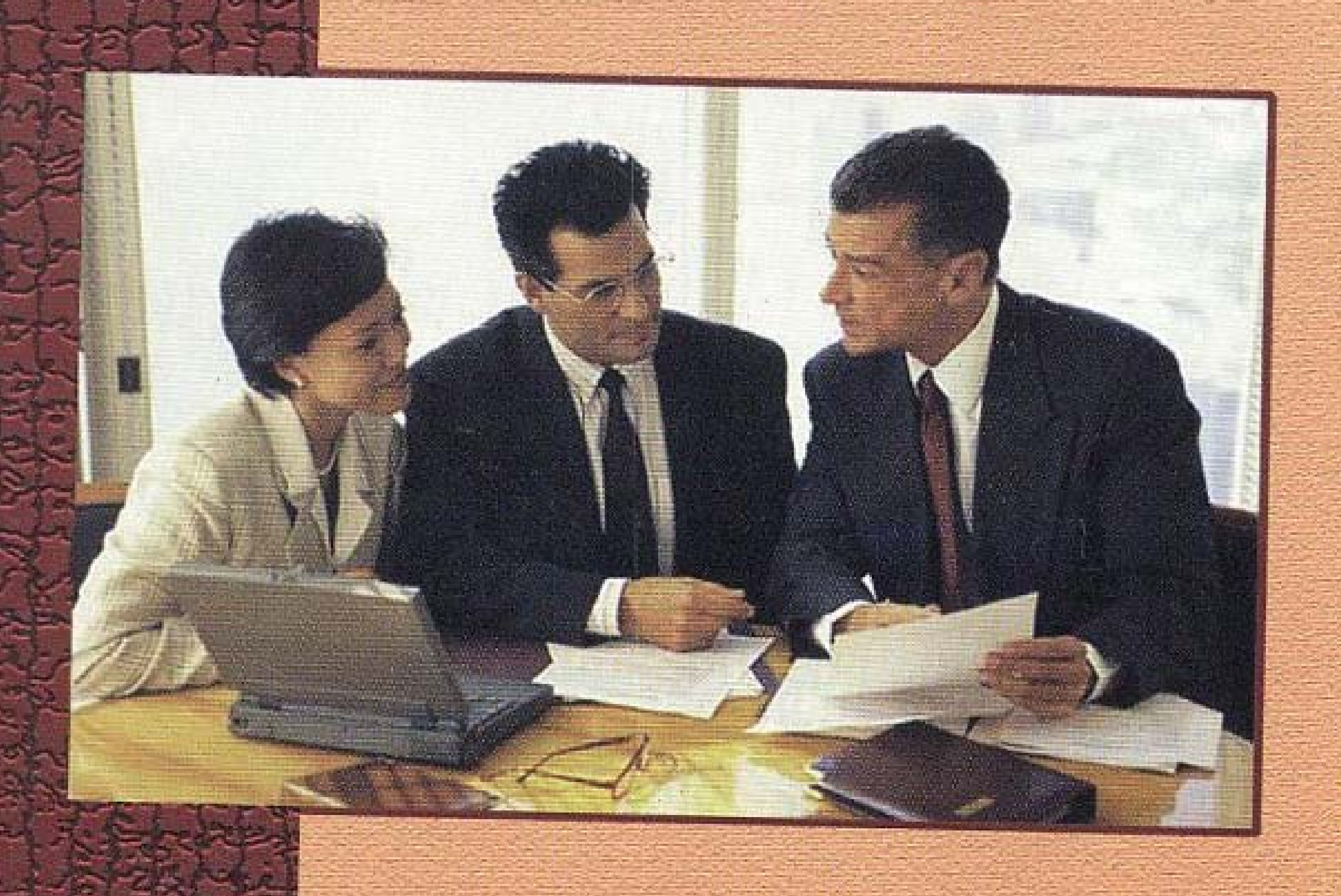
الدكتور عبد القادر الشيخلي

# أخلاقيات الوظيفة العامة



مجدلاوي

أخلاقيات الوظيفة العامة

# أخلاقيات الوظيفة العامة

الدكتور عبد القادر الشيخلي



عمان - الأردن

**الطبعة الثانية**

**1423 هـ - 2003 م**

رقم الإيداع لدى دائرة المكتبة الوطنية (834 / 5 / 1999 )

رقم التصنيف : 351.13

المؤلف ومن هو في حكمه : **الدكتور عبد القادر الشيخلي**

عنوان الكتاب : **أخلاقيات الوظيفة العامة**

الموضوع الرئيسي : **1- العلوم الاجتماعية**

**2- الإدارة العامة**

بيانات النشر : **عمان : دار مجدلاوي للنشر**

* - تم اعداد بيانات الفهرسة الأولية من قبل دائرة المكتبة الوطنية

ISBN 9957 - 02 - 024 - 2 (ردمك)

مجدلاوي

**عمان - الرمز البريدي: 11118 - الأردن**

**ص.ب: 184257 - تلفاكس: 4611606**

بسم الـلـه الرحمن الرحيم

# المقدمة

## ١- ماهية الموضوع

أخلاقيات الوظيفـة العامـة، أو أخلاقيـات الخدمـة المدنيـة أو أخلاقيـات الموظـف العـام: فـرع مستحدث من فـروع علـم الإدارة العامـة، يتنـاول المبـادئ والمفـاهيم السـلوكية التـي يتعـين أن ينتهجهـا الموظف أثناء أدائه واجبات عمله، وأن يحافظ على سمعة الوظيفة والمرفق أو المنظمة التـي يعمـل فيهـا. ويصون كرامة الدولة باعتباره عقلها المخطط ويدها المنفذة للمشروعات العامـة وأداء الخـدمات العامـة، ويحرص على المحافظة على أموال جهة العمل العامة والخاصـة ويكـتم أسرارهـا وينـأى عـن أي سـلوك أو عمل ولو خارج وقت الخدمة يؤدي إلى الإساءة إلى الوظيفة أو المنظمة أو الدولة على نحـو مبـاشر أو غـير مباشر.

## ٢- أهمية الموضوع

اكتسب موضوع الأخلاقيات الوظيفية أهمية بالغة بسبب تردي مستوى أداء الموظف، وتفشي صور الفساد الإداري أو الانحراف الإداري في معظم الأنظمة الغربية والشرقية، وقـد اتخـذ الفسـاد الإداري في الدول النامية عموماً والدول العربية على وجه الخصوص صورة مخيفة ودبَّ هذا الفسـاد وتغـذى مـن الفساد السياسي.

إن تحـلي الموظـف بسـلوك نظيـف وإيمـان صـادق في النظـام الأخلاقـي والقيّمـي للمجتمـع وإخلاصه للأهداف العامة أصبح من ألزم اللزوميات التي بتوافرها يتاح لمرافق الدولـة أن تـؤدي وظائفهـا وواجباتها وخدماتها على نحو يرضي الشعب، ومن الأهمية بمكان ان يتقيّـد الموظـف بأخلاقيـات الوظيفـة تقيداً عن قناعة ورضا وليس عن قسر وخوف، لذلك يتعين تهيئة الظروف والعوامل

الإجتماعية والسياسية والاقتصادية والتنظيمية التي تفرز على نحـو طبيعـي قـيّماً للعمـل أو الخدمـة مـن شأن توافرها تحقيق الإبداع في هذا المجال.

### ٣- خطة الدراسة

إن هذا الموضوع متشـعب المضـمون ومتعـدد الجوانـب، ولـذلك سأقسـمه إلى بـابين رئيسـيين ندخل من الأول على ماهية الأخلاق بصفة عامة، والأخلاقيات الوظيفية على وجه الخصوص.

أما في الباب الثاني فسنتناول الوظيفة العامة من حيث ماهيـة العمـل، وبيـان الواجبـات التـي يلتزم بها الموظف والمحظورات التي يتعين ألا يقترفها البتة، والتصـدي بعدئـذ إلى مسـألة الفسـاد الإداري، وأخيراً أتطرق لموضوع التنمية الأخلاقية للموظف العام.

وأختم هذه العلمية بأهم الاستنتاجات التي أخرج بهـا وأهـم الاقتراحـات التـي أراهـا جـديرة بالتطبيق.

وأود، أن افصـح عـن ماهيـة هـذا الكتـاب، ودوافـع تأليفـه، ومصـادر معلوماتـه، إن موضـوع "أخلاقيات الوظيفة العامة" قد درستّه في الجامعة المستنصرية منذ سنة ١٩٨٤، وقد قـرأت العشرـات مـن المراجع والمصادر المتعلقة بهذا الموضوع، وخصصت ملفاً اجمّع فيه الحقائق والمعلومات كي تكون جـاهزة لتأليف كتاب مستقل، وبعد إختمار الموضوع في ذهني إختماراً فكرياً متكاملاً، توكلت عـلى اللــه الواحـد القهار، وطفقت بتأليف هذا الكتاب الذي يعّد خلاصة خبراتي التدريسية والتدريبية في هـذا الشـأن. ومـن اللـه التوفيق.

عمان: ١٩٩٩/١/٣٠

د. عبد القادر عبد الحافظ الشيخلي

أستاذ مشارك القانون الإداري

في جامعات عربية

(١٩٧٣-١٩٩٩)

# اولاً: ماهية الأخلاق

أ- علم الأخلاق

ب- القيم الأخلاقية

جـ- الأخلاق الوظيفية



# الباب الأول

## ماهية الآخلاق

يتطلب بيان ماهية الأخلاق التطرق إلى فكرة موجزة عن علم الأخلاق، وإيضاح القيم الأخلاقية، وبالنظر لكون موضوعنا يتعلق بالوظيفة العامة والموظف العام فإن الضرورة العلمية تقتضي تحليل الأخلاق الوظيفية وسأعرض ذلك في ثلاثة فصول مستقلة.

# الفصل الأول

## علم الأخلاق

**اتناول علم الأخلاق من حيث ماهيته وتأصيله في فرعين مستقلين**

## الفرع الأول: ماهية علم الأخلاق

**الأخلاق Morale-Ethics**

١. مجموع قواعد السلوك مأخوذه من حيث هي مشروطة.

٢. نظرية عقلية في الخير والشر.

**أخلاقي Morality-Moralite**

١. بوجه عام، سمة ما هو أخلاق من عمل فردي او جماعي وتقابله اللاأخلاقي Immoralite .

٢. يطلق على التوافق التام مع القانون الأخلاقي وتلاقي الإرادة والقصد مع فكرة الواجب[١].

**والأخلاقي**: هو ما يتفق وقواعد الأخلاق أو قواعد السلوك المقررة في المجتمع، وعكسه: لا أخلاقي.

**والخُلْق**: حال النفس الراسخة تصدر عنها الأفعال من خير أو شر من غير حاجة إلى فكر أو رؤية (الجمع أخلاق)[٢].

---

[١] د. مراد وهبة، المعجم الفلسفي، الطبعة الثالثة، دار الثقافة الجديدة، القاهرة ١٩٧٩ ص١٢ .

[٢] مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الجزء الأول، الطبعة الثانية، مطابع دار المعارف، القاهرة ١٤٠٠ هـ ١٩٨٠م، ص٢٥٢.

والخلق (بسكون او ضم اللام) هو السجية[1] والطبع[2] وبعبارة أخرى، فإن الخلق عبارة عن هيئة في النفس راسخة، تصدر الأفعال بسهولة أو يسر من غير حاجة إلى فكر أو روية[3] أي إن الخلق حال للنفس داعية لأفعال من غير فكر ولا روية[4].

إن علم الأخلاق علم يبحث في الأحكام القيّمية التي تنصب على الأفعال الإنسانية من ناحية أنها خير أو شر، وهو أحد العلوم المعيارية، وهو ضربان:

**عملي:** وسميَّ علم السلوك، أو الأخلاق العملية.

**نظري:** وهو الذي يبحث في حقيقة الخير والشر، والقيم الأخلاقية من حيث هي[5].

وبعبارة اخرى، هو علم موضوعه أحكام قيّمية بالأعمال التي توصف بالحسن أو القبح[6].

وهذا يعني أن علم الأخلاق علم فلسفي يتناول مسألة المعايير السلوكية الواجبة للإنسان عن طريق تحديد مفاهيم الخير والشر، والالتزام والواجب، والصدق والحقيقة، لاستنباط المفاهيم والقيّم الخيّرة بحد ذاتها عند بعض المفكرين أو مما يعود إلى استنباط قوانين السلوكية البشرية التي تعزز الاتجاه نحو الخير

---

(1) محمد بن ابي بكر بن عبد القادر الرازي، مختار الصحاح، ط٩ (القاهرة، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية ١٩٦٣) ص١٨٧.

(2) ابو الفضل جمال الدين بن منظور الأفريقي المصري، لسان العرب، ج١٠، دار صادر، بيروت ١٩٦٥، ص٨٦.

(3) أبو حامد محمد بن محمد الغزالي، إحياء علوم الدين، الجزء الثالث، مكتبة محمد علي صبيح وأولاده، القاهرة، ١٣٧٥هـ ١٩٦٥م، ص٤٦.

(4) أبو علي بين يعقوب بن مسكوية: تهذيب الأخلاق وتطهير الأعراق، بيروت، دار مكتبة الحياة، ١٣٩٨هـ ص٥١.

(5) مجمع اللغة العربية، المعجم الفلسفي، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة ١٩٧٩م، ص١٢٤.

(6) مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ج(١)، مطابع دار المعارف، القاهرة ١٩٨٠م.

وتغني الحياة الإنسانية عند بعضهم الآخر، ويتصل هذا الحل بمباحث أخرى تتداخل معه مثل مبحث القيّم ومبحث المعرفة ككل علاوة على التيارات المختلفة والمتناقضة في المسار الفكري فيه.

انصب تفكير الفلاسفة القدامى على اعتبار المعرفة أو الأخلاق المفتاح للمجتمع الفاضل بينما فسر الدينيون الأخلاق على أساس مثالي وسماوي وما ورائي. أما أعلام التفكير العقلاني فقد طرحوا المشكلات على أساس جديد ساعد الاشتراكيين الخياليين على استهداف العدالة والسعادة. وذهب الماديون إلى التفتيش عن أسباب دنيوية وأرضية محضة للأخلاق.

وحينئذٍ رأى منظرو الاشتراكية ضرورة الربط بين المادية الجدلية (أي الماركسية) وبين الفلسفة الأخلاقية الكانطية التي نادت بفكرة التضامن، واعتبرت الإنسان غاية لا مجرد واسطة، ومهما يكن من خلاف بين مختلف النزعات العقلانية والنفعية والاشتراكية، فقد ركزت جميعها على علاقة الأخلاق في التفاعل مع هذه الحقائق مما يؤمن ارتقاء أحوال المجتمع وتحقيق سعادة البشر عموماً، ولو أن المدارس الاشتراكية ترى في نزعة التجريد أو التحليل الميتافيزيقي ميلا برجوازياً خاصاً يعزز يبن الفكر والنتائج الاجتماعية ربطاً واقعياً وبناء[1].

## الفرع الثاني: تأصيل علم الأخلاق

هناك اتجاهان في شأن الأخلاق:

الأول يزعم تبعيتها لعلم الاجتماع وهذا هو اتجاه بعض علماء ومريدي هذا العلم، والاتجاه الآخر يذهب الى استقلال هذا العلم وتمتعه بشخصية متميزة وكيان معرفي خاص به.

هل هناك نتائج تترتب على القول بأن الأخلاق موضوع من موضوعات علم الاجتماع، أم القول المغاير الذي يذهب الى انها علم مستقل قائم بذاته؟

---

[1] د. عبد الوهاب الكيالي، الموسوعة السياسية، ج(١)، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ص ١١٠.

الحقيقة أن هناك نتائج تترتب على هذين القولين المتباينين، وهي نتائج بالغة الأهمية إذ أن القول بأن الأخلاق جزء لا يتجزء من علم الاجتماع يعني صوغها لمناهج ومعايير ومبادئ هذا العلم، بينما القول الاخر يترتب عليه استحداث او استنباط مناهج ومبادئ ومفاهيم ومعايير مستقاة من الأخلاق كعلم قائم بذاته.

فالقول بأن الأخلاق علم من العلوم المستقلة يحتاج الى اثبات يتمثل في تحديد هذا الاستقلال وتميزه عن استقلال أي علم آخر.

وكانت الأخلاق حكراً للفلسفة يوم كانت العلوم الانسانية كالاجتماع والنفس والأخلاق والمنطق والجمال من موضوعات الفلسفة الا انه لاستقلال الأخلاق عن الفلسفة حاول بعض علماء الاجتماع ان يضيفوها الى موضوعات علم الاجتماع ودرست الظاهرة الأخلاقية على انها ظاهرة اجتماعية كبقية الظواهر الاجتماعية ونمت الأخلاق كمعرفة او كسلوك متأرجح بين القانون وعلم الاجتماع وعلم النفس وبين رغبة شديدة من المهتمين بها في استقلالها عن هذه العلوم وصيرورتها علماً متميزاً.

والحقيقة ان مجموعة العلوم الانسانية تبدو وكأنها علم واحد فكلها تدرس الانسان بصفة ظاهرة او سلوك او علاقات او عمل او حضارة الا ان ضرورات الدراسة المنهجية ومتطلبات دراسة كل علم او معرفة أديا الى التخصص او التميز فأصبح لكل علم انساني ميدانه الخاص به الا ان الدراسة العلمية الموضوعية لكل ظاهرة لا يمكن القيام بها الا في حالة تشابكها مع الظواهر المجاورة او القريبة منها والظاهرة الأخلاقية مثلا لا يمكن دراستها بمعزل عن مبادئ ومعطيات علم الاقتصاد او الاجتماع او السياسة أو القانون أو النفس أو الجمال أو المنطق وغير ذلك من العلوم التي اصطلح بتسميتها بالعلوم الاجتماعية او العلوم الانسانية بالمفهوم الواسع.

# الفصل الثاني

## القيَّم الأخلاقية

**احلل هذه القيم من حيث مصادرها، وتشابك النظامين الاجتماعي والاداري وذلك في فرعين مستقلين**

## الفرع الأول: مصادر القيم الأخلاقية

مفهوم القيم دخل إلى ميادين عديدة، وقد عرفها الفلاسفة القدامى وعبروا عنها بالخير والكمال، كما عرفها علماء الاقتصاد بانها الفائدة، واستخدم علماء النفس مفاهيم الاتجاهات والميول السلوكية، وعرفها علماء الاجتماع بأنها الأفكار والمعتقدات، واستخدمها علماء الأجناس البشرية (الأنثروبولوجيا) بأنها الأنماط الثقافية وأساليب الحياة، ويعرف رالف وايت، القيمة بأنها هدف Gool او معيار حكم Judgment Standard of يكون بالنسبة لثقافة معينة هدفاً مطلوباً ومرغوباً فيه أو غير مطلوب[١].

وتعرفها دائرة معارف العلوم الاجتماعية بأنها مفاهيم يجب ان تكون مرغوبة في السلوك الانساني[٢] ويعرفها دفلور بأنها القواعد الرئيسية او المعايير التي من خلالها يعمل ابناء المجتمع على الحفاظ على الأهداف والمثل العليا[٣].

والوظيفة مهنة لها واجبات والتزامات وهذه الوظيفة تحتاج الى مجموعة من القيَّم والمبادئ الأخلاقية التي تسهل توظيف المهنة للانسان، لأن المهنة مهما كانت (عامل، فلاح، طبيب، محامي...) هي أولا وأخيراً لمصلحة وخدمة الانسان لكن المهنة احيانا تنحرف تحت دافع الطمع او المصلحة الخاصة ذاتها كأن تنعزل هذه المهنة عن الإنسان وتصبح كأنما هي أداة تسلط على الإنسان، فأخلاقيات

(١) White, Ralph K. Value Analysis, (The Nature and use of the moral new jersey, Liberation press, ١٩٥١, p١٣.

(٢) Williams, Rabin M. Jr and Bathel M. Alber, Value in sillis, David ١ (ed), internioael, Encyclopedia of the social science, vol ١٦, New York, Maomilliam, ١٩٦٨, p١٣.

(٣) Defleur, Mevin, Sociology, Dallas, Scott foreman, ١٩٧٧, p٥٥.

المهنة أو الموظف العام هي عبارة عن سلوك ذي نزعة أخلاقية وهذا السلوك يهدف الى توظيف واجبات المهنة والتزاماتها وتقديمها للمستفيد من المهنة وأخلاقيات المهنة تستمد اساساً من قيّم ومثل وأخلاقيات المجتمع ولكل مجتمع أخلاقياته ولكل مهنة أخلاقياتها وأحياناً تكون المهنة مصلحية (مثلاً التجارة)، والتجارة تقتضي الثقة والائتمان.

والإدارة العامة عبارة من منظمة عامة تابعة للدولة والموظف هو العنصر البشري في الإدارة وهذا الموظف كل أعماله عبارة عن تحقيق حاجات المجتمع والجمهور هم المستفيدون من هذه الحاجات فكلما كان الموظف سلوكه سليماً ينعكس ذلك على الدولة والعكس بالعكس.

فالموظف أستخدم من قبل سلطة الإدارة كي يقدم خدمات مرافق الدولة ومنافعها الى كل من يطلبها من أفراد المجتمع، فهو مكلف بمهام محددة، ومن ثم فهو لا يقدم معروفاً او احساناً للغير وإنما هو يقوم بجهود يتقاضى اجراً عليها، فامتيازات السلطة وخصائص القانون العام مقرران للصالح العام وليسا اداة لاستعباد الأفراد او اذلال المستفيدين من خدمات الدولة لشعبها.

واي موظف يقحم دوافعه وميوله واتجاهاته ورغباته النفسية في محتوى السلطة التي يحوزها انما هو موظف منحرف شذّ عن الصراط المستقيم لسلطات الدولة.

وللقيَّم الأخلاقية نطاق معرفي يهتم به علم الأخلاق، على الرغم من أنها تتداخل في مجالات معينة بالقيم الاجتماعية، مما أغرى علماء الاجتماع وخصوصا الكلاسيكيين منهم الى دراستها ضمن الكتابات الاجتماعية (السوسيولوجية).

وتبرز اهمية القيّم الاجتماعية من حيث كونها مؤشراً على التطور الحضاري للإنسان، ولذلك من الأهمية بمكان تحديد مفهومها تحديداً فنياً خاصاً لغرض ان يجري الكلام عنها طبقاً لمعاني علمية مفهومة متفق عليها او يمكن الاتفاق عليها اما اذا لم يحصل اجماع عليها فعلى الأقل تشكل بعض الآراء وجهات نظر من مسؤولية معتنقها الدفاع عنها.

القيّم الأخلاقية هي المفاهيم الفكرية والمعايير السلوكية المتعلقة بالجانب الروحي للمجتمع وتحدد هـذه المفاهيم المصطلحات المتنوعة المتعلقة بكل من الخير والشر ويتبـادر الى الـذهن عنـد سـماع أي مصـطلح المعنى الأخلاقي له كالكرم والصدق والإخلاص والبخل والكذب والجحود بينما المعايير السلوكية تحـدد لنـا القواعد التي يتعين مراعاتها في السلوك الفردي والجماعي سواء داخل الأسرة والعائلة او في الشارع او لدى الذهاب الى منظمة من المنظمات عامة او خاصة فكل تفوه بالكلام او سلوك عقلي او يدوي يمكن ان يثـير استحساناً او ارتياحاً لدى الأكثرية وقد لا يعجب الأقلية ذلـك وبـالعكس قـد يكـون كلامـاً سـيئاً او سـلوكاً مستهجناً يثير غضب الآخرين وقد تتقبله القلة بارتياح ما.

هناك انطباع عام في شأن الكلام يتفوه به بعض الأفراد امام جمغ غفير او سلوك يسلكه بدوافع معينة وهناك قلة تشذ مواقفها لأسباب تعود الى:

١- مصالح أنانية تدفعها لتفضيل ذاتها على الغير.

٢- مفاهيم شاذة تعتنقها هي من باب المخالفة والخروج على الإجماع او الاتفاق العـام او لأسـباب تعـود الى مرض نفسي او عصبي او عقلي.

٣- قلة خبرة اجتماعية وضعف في مهاراتها الثقافية التي تستخدم في التفكير والتحليل واستخراج النتائج.

٤-الصفة الأساسية في القيم الأخلاقية بالاضافة الى محتواها الاجتماعي هي قدمها المتفـاوت فحتـى تصـبح مفاهيم معينة وقواعد سلوك اجتماعـي جـزءاً لا يتجـزأ مـن المجتمـع فـإن هـذه المفـاهيم والقواعـد السلوكية تعبر عن طريقة معينة من المعيشة الاقتصادية والاجتماعية ولذلك فان لكـل مجتمـع قيمـه التي تتباين مع قيم مجتمع آخر.

وفي المجتمع نفسه تتصارع القيم تصارعاً هادئاً تـارة بحيـث تعـيش ضـمن الواقـع الاجتماعـي مجموعتان او اكثر من القيم بعضها قديم ينتمي الى عهود غابرة وبعضها الآخـر جديـد نـاجم عـن قـدوم أسباب الحضارة.

وقد يجري في المجتمع تنفيذ خطة تنموية شاملة تستوجب التخلي عن قيم رجعية والتأكيد على قيم جديدة. إن مسألة صراع القيم قد تتخذ صفة صراع الأجيال (جيل الشباب وجيل الشيوخ) وهي مسألة مألوفة في تطور النوع الإنساني والتطور الاجتماعي بشكل عام فدائماً تمر المجتمعات البشرية بمرحلة صراع دائم قد تتخذ صفة الصراع الطبقي او الاجتماعي وقد تتخذ صفة صراع عشائري او طائفي او ديني وهي صراعات قد تكون معبّرة عن ظاهرة الصراع الطبقي، أو قد تتفرع عن هذه الظاهرة الرئيسة او قد تكون لها صفة استقلال ذاتي تسهم الصراعات الاجتماعية في تأجيجها او في عزلها عن مجرى الصراع الرئيسي عبر الطبقات الاجتماعية، وتتخذ الصراعات الاجتماعية صفات ثقافية فتظهر افكار تنظم هذه الصراعات او تحاول عن طريق التضليل إظهارها بمظهر صراع ثقافي بحت معزول عن الصراعات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تطحن المجتمع.

ان دراسة القيم الأخلاقية دراسة سكونية يهتم بها الفكر الديني والأخلاقي التقليدي وهو تفكير يتوسل بالنصح والمواعظ أما دراسة القيم الأخلاقية في حالة تفاعل مع المتغيرات الأخرى داخلية ام خارجية بالنسبة الى المجتمع فهي دراسة لا تخلو من صعوبة ونحتاج إلى جهد كبير كأن يكون هنالك فريق عمل بحثي مؤلف من تخصصات علمية وإنسانية متنوعة تباشر هذه المهمة العلمية والعملية.

ويمكن العثور على نوعين من القيم الأخلاقية: **تقليدية، وجديدة**. فبالنسبة للقيم التقليدية يمكن تفريعها إلى فرعين متباينين نوعياً:

أ- القيم الجامدة أو الضارة التي تعيق التطور الاجتماعي وهي تعكس أنظمة اجتماعية واقتصادية منقرضة وهذه يتأخر احتضارها بسبب ان البناء العلوي او القيمي للمجتمع اطول عمراً من البناء التحتي.

ب- القيم السلفية الإيجابية التي تعبر عن الأخلاقيات المستحبة كالجرأة والشجاعة والأمانة ونصرة الحق، فهي تبقى لأنها تنتقل من جيل الى آخر دون عوائق

الا ان مضمونها قد يتعرض للاختلاف بسبب التطور الاجتماعي والاقتصادي والسياسي اللاحق.

وهذا الوضع يولد صراعاً في القيّم او ما يطلق عليه بأزمة القيّم الأخلاقية وهو صراع لا بد منه فدائماً ثمة صراع بين القديم البالي والجديد القادم ينتهي بانتصار الجديد على القديم الذي لم يستطع ان يصمد تجاه قوة وعنفوان الجديد.

**مصادر القيّم:**

الدين، النظام الاجتماعي ويتضمن القيم الاجتماعية، النظام الاقتصادي والسياسي، ثقافات المجتمع.

**مصادر ومظاهر الانحرافات الأخلاقية للموظفين:**

١- مظاهر تدخل ضمن جرائم القانون العام ( السرقة، الاختلاس، الرشوة، إضرار الموظفين).

٢- مظاهر إضرار بأفراد المجتمع او بالزملاء ( تأخير أعمال الأفراد منها البيروقراطية، التنافس غير الشريف مع الزملاء، إيصال المعلومات الخاطئة بسوء نية إلى المدير العام).

**علاقة الأخلاق بالدين:**

هناك وجهتا نظر، الأولى تذهب إلى ان الدين يسبق الأخلاق والثانية عكس ذلك.

ومن وجهة نظري فان الأخلاق تسبق الدين وذلك لأنها انبثقت من تعامل الأفراد فيما بينهم في نشأتهم الاجتماعية الأولى فتولدت لديهم عادات وأغراض شكلت الأخلاقيات الأولى للإنسان البدائي القائمة على التعاون ورد العدوان عن الأسرة أو القرية بينما نشأ الدين كمجموعة من الطقوس والرموز التي تنظم علاقة

الفرد بربه ثم توسعت دائرته (الدين) وشملت أخلاقيات المجتمع ولذلك تختلف أخلاقيات كل مجتمع عن أخلاقيات مجتمع آخر ولو ارتبط الاثنان بدين واحد.

**علاقة القانون بالأخلاق:**

يهدف القانون إلى تنظيم الروابط والعلاقات الاجتماعية وهذا هو هدف الأخلاق ايضاً ولكن يهتم القانون بالروابط والعلاقات التي لها علاقة مباشرة بالمراكز والأوضاع القانونية (فالموظف له مركز قانوني تجاه الدولة إذ يتقاضى راتباً منها نظير القيام بأعمال وظائفها) بينما الأخلاق تمتد للبواعث والنوايا فلا تسمح بأي شعور سلبي (الحسد، الحقد، وغير ذلك من النوايا السيئة)، والسلوك ذي النزعة الأخلاقية يهدف الى تنظيم واجبات المهنة والتزامات المهنة وامتيازاتها الى المستفيد من المهنة (الإنسان المجرد) وأخلاقيات المهنة تستمد من قيم وتقاليد ومثل المجتمع وذلك لأن لكل مجتمع أخلاقياته ولكل مهنة أخلاقياتها وأحياناً هذه الأخلاقيات ذات طبيعة مصلحية تتجه لمصلحة المهنة ذاتها.

مثلاُ، مهنة التجارة، فالتاجر يتعاطى بسلع وبضائع بعضها يتعرض للتلف والتاجر ليس من مصلحته تلف بضاعته وبما أن التجارة قائمة على عنصرين:

**الائتمان والسرعة**، فالعمل التجاري او التجار من الممكن فيه ان يتعاطون التجارة بينهم بدون شيء مكتوب (بالهاتف مثلاً) لأن التجارة تقتضي الثقة والائتمان وهذه البضائع قد تتلف فيجب ان تباع بسرعة كي يأتي المال، فأخلاقيات الثقة والائتمان والسرعة فرضتها أخلاقيات التجارة.

وبما ان الموظف نائب عن الدولة بإيصال بضائعها الى الجمهور فتعامله سوف ينعكس على عقيدة الدولة فاذا كانت أخلاقيات الموظف سيئة فان ذلك سوف ينعكس على سمعة الدولة او الوظيفة.

**الهدف من وضع أخلاقيات الخدمة او الوظيفة العامة:**

١- ان نجعل الموظف لا ينحرف أي ابعاد الموظف عن قانون الجرائم العام أي لا يرتكب أي جريمة من جرائم القانون العام مثل المساس بأموال الدولة (الاختلاس، السرقة....) ولا يسبب أي هدر بالمال والوقت والجهد.

٢- عدم التسبب في هدر المال والوقت والجهد.

٣- هناك فجوة بين قدرات الموظف وأدائه. أي ان قدرته لإنجاز ١٠٠ وحدة او ١٠٠ معاملة لكن أداءه هو اما ٥٠ او اقل فالفجوة ما بين قدرات او طاقات الموظف وبين أدائه الفعلي الذي يشجع الموظف على ان يأخذ مرتبه السواء أنجز أم لم ينجز عمله وتعالج هذه الفجوة بنظام الحوافز بصورة ايجابية او بالمعاقبة (الانضباط او التأديب) وهذه معالجة سلبية لهذه الفجوة، اضافة لبث الوعي الأخلاقي.

ولذلك تعتبر الأخلاق أعم من القانون ولكن هذا القانون ذو فعالية اكبر لأنه يرتبط بعقوبة مادية تفرض من قبل سلطة الدولة عند الإخلال بأي قاعدة من قواعده بينما الجزاء أو العقوبة المرتبطة بالأخلاق جزاء أو عقوبة معنوية (أدبية) تتمثل في استنكار الآخرين او استهجان الرأي العام أو غضب المعارضين على مقترفها.

**تستمد أخلاق الوظيفة من مصدرين رئيسيين:**

١- النظام الاجتماعي.

٢- النظام الإداري أو الوظيفي.

**النظام الاجتماعي:**

النظام الاجتماعي هو مجموعة من القيم والمبادئ والمؤسسات الاجتماعية التي هي وليدة تطور تاريخي للمجتمع الوطني كما أن النظام الاجتماعي مجموعة مبادئ منبثقة من ظواهر وأوضاع اجتماعية تكونت عبر مئات السنين ويعتبر

الخروج عليها خروجاً على ما وضعه المجتمع من أسـس للحيـاة الاجتماعيـة ومـن ثـم ينـال الجـاني عقابـاً اجتماعياً ممثلاً في ازدراء الأسرة أو العائلة أو العشيرة أو الرأي العام الوطني (أبناء المجتمع).

والقيم الاجتماعية ذات مصدرين: **مصدر ديني ومصدر أخلاقي**.

أي أن ما يدعو له الدين يأخذ به المجتمع وما يفـرزه التطـور الاجتماعـي مـن مبـادئ أخلاقيـة تكون ملزمة للمجتمع.

إن قيم ومفاهيم ومبادئ المجتمـع هـي في طبيعتهـا وأهـدافها أساسـيات المجتمـع ولا يفـترض وجود مجتمع دون هذه الأساسيات ولكل مجتمع قيمه وأخلاقياته التي تختلف باختلاف الأزمنة والأمكنة، ومن هنا نشاهد التضارب بين أنماط مختلفة من أخلاق كل مجتمع عـلى حـدة (زراعـي وصـناعي، ريفـي ومدني، محافظ ومتطور، رأسمالي واشتراكي، ديني أو لا ديني... الخ).

إن شاغل الوظيفة (الموظف) ينقل للمنظمة (المرفق) السلوك الأخلاقي مـن البيئـة الاجتماعيـة التي ولد وكبر فيها الى المجتمع الوظيفي سواء في علاقاته الفردية والاجتماعية مع أقرانه المـوظفين (ذكـوراً وإناثـاً) او تـدخل هـذه الأخلاقيـات الاجتماعيـة (إيجابيـة او سـلبية) الى السـلوك التنظيمـي والإداري في المنظمة وتعتبر جزءاً منه ومن ثم يتحسس الأفراد المستفيدون من ناتج المنظمـة (خـدمات وانتـاج) هـذا السلوك الأخلاقي.

فالفرد الذي نشأ في بيئة اجتماعية متخلفة تحتقر المـرأة تـرى علاقاتـه مـع زميلاتـه الموظفـات سلبية (متوترة أو تنطوي على بعض الجفاف)، بينما الموظف الذي نشـأ في بيئـة اجتماعيـة نقيضـة تجـده يعامل زميلاته العاملات وفق مبدأ المساواة والاحترام. والموظف الذي تـربى في بيئـة متزمتـة تبقـى أخلاقـه متزمتة وصارمة من خلال علاقاته مع أقرانه العاملين في المنظمة.

صفوة القول في هذا الشأن أن الموظف ينقل أخلاقيات النظام الاجتماعي ببعـديها الـوطني (في حدود الدولة) او المحلي (في نطاق محافظته او قريته) الى المنظمة التـي يعمـل فيهـا سـواء أكانـت هـذه الأخلاقيات ايجابية ام سلبية وسواء تفاوت قدر الإيجابيات من هذه الأخلاقيات عن قدر السلبيات بدرجة كبيرة ام صغيرة.

# الفرع الثاني

## أثر تشابك النظامين الاجتماعي على أخلاقيات الوظيفة

يولد الفرد في أسرة معينة فيأخذ منها دينها وقوميتها، أي ان تكوينه الديني والقـومي مفـروض عليه لا اختيار له في قبوله فهو قد شب على المبادئ والقيم المنبثقة مـن الـدين والقوميـة، وبـدأ تـدريجياً بفهم مدلولات العقاب والمكافأة ويدرك ان ثمة أفعـال محظـورة عليـه وأن ثمـة تصرفات مـن المستحسـن إتيانها كمساعدة جادة أو جدته أو طاعة أبويه وتنمو معه هذه القيم والمبادئ التي هي جزء رئيسي مـن النظام الاجتماعي والأخلاقي السائد وكلما كبر وأدرك سن الرشد كبرت معه دائرة الأفعال المباحة والأفعـال المحظورة وحينئذ يخضع إلى نوعين من القيم:

١- قيم الأسرة والعائلة والعشيرة.

٢- قيم النظام الاجتماعي والأخلاقي السائد.

وهاتان الدائرتان تلتقيان في محيط محدد وتتقاطعان في محيط آخر ففي الدائرة الصغرى (قيم الأسرة والعائلة والعشيرة) يتسع نطاق الأفعال المحظورة بحجة الحفاظ على سمعة الأسرة او العائلـة وكـل فرد من الواجب عليه ألا يأتي من الأعمال مـا يشـين سـمعة اسرتـه وعائلتـه فغـيره قـد يجـرم أو يـأتي مـن المعاصي ما يشاء وكأن هذا الغير لا أسرة له أو عائلة له!

بينما يشعر الفرد أن نظام الرقابة لدى أسرتـه أو عائلتـه صـارم بحيـث يخشى أي خـروج عـلى مفاهيمها او سلوكها المتواتر عنها فالمنع في حقيقته كامن في ذاته وقد أصبح جزءاً من ضـميره وأصـبح لـه نظام رقابة ذاتية يبيح له ما يبيحه له سلوك أسرته أو عائلته، ويحظر عليه ما يمـس الأسرة او العائلـة مـن سمعة سيئة وحينئذ يحصل للفرد نوع من الموقف المزدوج فـالأسرة جـزء مـن المجتمـع ولكـن يبـدو أنهـا تخضع لقوانين أخلاقية واجتماعية صارمة بيـنما المجتمـع يبـدو أنـه لا يخضـع كقاعـدة عامـة لمثـل هـذه القوانين بشكل مباشر وان كان يخضع على نحو محسوس لقوانين الدولة.

إذن يحدث بعد سن الرشد ما يلي:

١- إن أسرته وكأنها هي أفضل من كثير من الأسر.

٢- إن أسرته تخضع لنظام أخلاقي صارم عكس أسر أخرى تشكل ما يسمى المجتمع وتبدو وكأنها متمردة وغير ملتزمة في نفس الحدة بالمفاهيم والمبادئ التي تلتزم بها أسرته.

٣- إن هناك نوع من الرقابة الذاتية داخل أسرته يجعلها تخضع لنظام أخلاقي وقيمي شديد وكأن هذه الأسرة ملزمة بهذا الخضوع بينما يبدو المجتمع خاضعاً لنظام أخلاقي وقيمي أقل حدة وأخف أثراً وكأن الأخلاقيات ظاهر فردية وليست ظواهر جماعية.

إن التزمت الأسري يقود الفرد بعد نضوجه العقلي وتوازنه النفسي ودخوله في مؤثرات الحياة الى احد ثلاثة من السلوك:

أ - البقاء ضمن أخلاقيات التزمت وأن قواعد السلوك الصارمة والمفاهيم الأخلاقية الشديدة قد رست في أغوار نفسه وأعماق ذهنه بحيث وجد أنها هي اعمال السلوك الصحيحة وانه فرد وفي لتقاليد وعادات أسرته وعائلته او عشيرته اقتداء بها او انصياعاً لسلطتها.

ب- حصول رد فعل معاكس بسبب الأثر العملي للتزمت الأخلاقي فينشأ الفرد متحرراً من المفاهيم الدينية ( ملحداً ) او غير راغب في الخضوع لأخلاقيات الأسرة او العائلة ( فينشأ سكيراً او كذاباً او محتالاً او مجرماً ).

جـ- يحاول الفرد بموقف ثالث ان يوازن بين أخلاقيات أسرته او عائلته او عشيرته وهي اخلاقيات يبرز فيها بعض التزمت وبين الأخلاقيات الاجتماعية التي تظهر له فيها تجارب الحياة او الاحتكاك بالآخرين أنها أخلاقيات عملية تتفق وسنة الحياة الاجتماعية ويبدو له وكأنها اخلاق واقعية توائم بين الأخلاق كمفاهيم والواقع كممارسة معاشة.

والحقيقة ان الفرد بحكم خضوعه لسلطتين مختلفتين يجد انه لا مناص من الازدواجية في السلوك فداخل أسرته او عائلته تكون الرقابة مباشرة او محسوسة من قبل الأب او الأم او الخال او العم او رب العائلة اياً كان فتصرفاته خاضعة الى الرقابة القريبة بينما حين يخرج من داره يستطيع ان يباشر بعض التصرفات المنبوذة من أسرته وذلك بسبب انقطاع حالة الرقابة فالنظام الأخلاقي والقيمي للأسرة او العائلة اذا كان نظاماً متزمتاً او متقاطعاً مع واقع الحياة على نحو صارم فهو نظام يفكر المرء في ظله بالتحرر منه في أقرب فرصة وخصوصاً عند السفر او الذهاب الى مدن اخرى او احياء اخرى بينما نلاحظ ان الرقابة تخفف على مستوى المجتمع فيشجع ذلك الفرد على التحرر من بعض سلوكيات الأسرة او العائلة وهذه سنة من سنن الحياة الاجتماعية وعلاج مثل هذه الازدواجية يتمثل في تبني نظام للرقابة الذاتية قائم على الإدراك والوعي والحرص على الظهور بالمظهر المحترم.

يدخل الفرد للوظيفة العامة في الدولة لأحد سببين او كلاهما:

**الأول:** تعتبر الوظيفة مورد لدخل الفرد ووسيلة لمعيشته فهي مجال لتمويل حياته الفردية.

**الثاني**: ان الوظيفة تشكل مركز اجتماعي للفرد ومن مظاهر الأبهة والفخفخة وخصوصا في المجتمعات الريفية والقروية وذلك لأن الوظيفة في جوهرها عبارة عن صلاحيات وسلطات لاتخاذ مجموعة من القرارات العملية التي تستخدم طبقاً لأهدافها في خدمة الصالح العام إذ أن المبدأ الإداري المتمثل في وجود اقتران الصلاحية بالمسؤولية يعني ان التزامات وواجبات الموظف لا يمكن مباشرتها الا بقدر مساو له من السلطات والصلاحيات وفي الوقت ذاته فان هذه السلطات مخصصة أساساً لواجبات محددة بمتعلقة بالصالح العام ومصلحة المجتمع.

فالموظف هو خادم الشعب وأمين على الأموال المؤتمنة لديه والسلطات تناط به لأغراض متعلقة بقواعد القانون العام او بمصالح المجتمع او بأهداف المنظمة العامة الا انه يحصل انحراف في سلوك الموظف لأحد سببين:

**الأول** : عدم إدراكه إدراكاً سياسياً ان الوظيفة تكليف لا تشريف وانها تتضمن واجبات كثيرة وقيود ثقيلة وان الدولة ائتمنته على اموالها وانظمتها وسمعتها.

**والثاني:** رغبة الموظف السيء في استغلال النفوذ او بالمتاجرة بالوظيفة وذلك لنيل مآرب مادية وجدَ المركز الوظيفي أسرع من غيره في تحقيقها له.

إن الفرد يدخل الوظيفة لأول مرة وهو مشبع بقيم وأغراض المجتمع فقد يكون موظفاً حسن السلوك او يكون غير ذلك وبعض النظم اشترطت توافر شهادة حسن السلوك لدى الموظف تمنحها جهة أمنية او جهة مختصة بمثل هذه المسالة.

وثمة نظم وظيفية أخرى كانت أقل تزمتا (اكثر تحرراً) فاشترطت شهادة عدم سبق الحكم على المرشح للوظيفة العامة بأي جريمة من الجرائم وخصوصاً تلك المخلة بالشرف ما لم يكن الموظف المعاقب قد رد اعتباره قانوناً او قضاءً.

إن مثل هذه النظم تحاول الحصول على القوى العاملة في المنظمة العامة بين الذين يعرف عنهم حسن السيرة والسلوك فلم يأتوا أفعالاً ما يخدش مشاعر الرأي العام الوظيفي ولم يرتكبوا جرائماً يحاسبهم عليها القانون بواسطة القضاء المختص فالوظيفة مظهر من مظاهر سلطة الدولة وكرامتها ومن ثم يتعين الا تدخلها الا العناصر الشريفة او التي لا غبار في سلوكها الحاضر.

يدرك الفرد بعد دخوله الوظيفة ان للمنظمة اهدافاً ولها قواعد سلوك اداري وتنظيمي وان زملاءه من العاملين خليط قد يبدو غير متجانس اجتماعياً فهذا من الشمال وذاك من الجنوب وهذا من طبقة غنية وذاك من طبقة فقيرة ونلاحظ بعض الموظفين يؤدون عملهم بدقة وهدف والبعض الآخر غير مكترث بتحقيق أهداف المنظمة فيتغيب او يتمارض او يكون غير حريص على واجباته او على اموال

المنظمة ويلاحظ ان ثمة عقاب اوقع من قبل السلطة الرئاسية في المنظمة وقد يكافأ طبقاً لنظام الحوافز المجدين او المبتكرين في المنظمة.

وقد يلاحظ ان الأمور تسير طبقاً لمبدأ العدالة وأن كل فرد ينال حقه وان الوقائع تجري بمنطق عقلاني او بالعكس يلاحظ ان الرئيس الإداري متسلط يعاونه رهط من المنافقين فتبدوا الأمور تسير طبقاً لنظام لا أخلاقي وغير عادل وغير منطقي.

**والآن كيف يتصرف الموظف؟**

إن للمنظمة أهدافها ومن مصلحتها تحقيق هذه الأهداف وفي الجانب الآخر هناك مصالح مهنية للموظف وهذان النوعان من المصالح (العامة والخاصة) غالباً ما يتعارضان ولعل التنظيم النقابي او المهني هو الأسلوب الديمقراطي الذي يحاول من خلاله الأفراد العاملون في المنظمات العامة والخاصة على حد سواء ان يحموا مصالحهم ويحققوا أهدافهم. ومن جهة ثانية فان التنظيم اللارسمي في المنظمة حقيقة واقعة والقائد الإداري المحنك (الحصيف) هو الذي يستطيع استخدام هذا النوع من التنظيم في تحقيق أهداف التنظيم الرسمي من خلال تقريب قادة التنظيم اللارسمي والاستعانة بهم كمستشارين او معاونين وكذلك التنوع في استخدام نظام فعال للحوافز فالمنظمة في حقيقتها عبارة عن مجتمع انساني مصغر يحمل محاسنه ومثالبه اضافة الى خصوصية عالم المنظمة من حيث نشاطها واهدافها وحركة التفاعل والصراع بين افرادها والصراع بين أفرادها من جهة وبينهم وبين الرؤساء والمدراء من جهة ثانية.

فالفرد (الموظف او العامل) له مصلحة في البقاء في وظيفته طالما كانت هي مورد الدخل الوحيد له فهو مجبر على الانصياع لأوامر السلطة الرئاسية ومن جهة ثانية فلديه تطلعات مهنية بأن يشغل وظيفة أعلى وهنا نكون أمام حالتين:

**الأولى:** أن مطامحه مشروعة لأنه يحوز فعلاً على مقومات الكفاءة مما يبرر شغله وظيفة رئاسية أو إشرافية عن جدارة واستحقاق. وفي ضوء فلسفة القيادة الإدارية وأنماط سلوكها الإداري يتم تلبية هذا الطلب المشروع وذلك بأنه طلب في حقيقته

يقع ضمن صالح المنظمة أو يحدث العكس حينما تكون القيم السائدة في المنظمة قيماً لا اخلاقية فيسود الجهلاء وينزوي الخبراء والمتضرر الوحيد من هذا أو ذاك هو المنظمة لا غير.

**الثانية:** إن طموح الموظف غير المشروع كأن يرغب بالمتاجرة بالوظيفة او استغلال النفوذ او شغل وظيفة ذات اختصاصات ومسؤوليات تفوق قدراته ومهاراته وخبراته إلا أنه غير قانع دون وجه حق بالوظيفة التي تتناسب مع مؤهلاته النظرية والعملية وهنا إما أن يفتتح الطريق أمام أمثال هذه العناصر فتشغل وظيفة أعلى من مؤهلاتها وهذا ما يكون في ظل سيادة الانحراف الإداري او الفساد الإداري فالرئيس الإداري الذي شغل منصبه دون وجه حق يحاول أن يقِّرب الأقل كفاءة للإئتمار الفوري بأوامره وطاعة سياسته مهما كانت غير مشروعة فمن شغل وظيفة غير جدير بها يحرص على الاحتفاظ بها بكل الطرق غير المشروعة وذلك لأنه شغلها دون استحقاق لسبب كونه قريبا من هذا المسؤول او ذاك السياسي او كونه موضع ثقة شخصية قائمة على اعتبارات فردية وليست موضوعية.

وقد تحصل حالة عدم الرضا لدى الفرد الذي لم يتدرج في سلم الوظيفة لأنه لا يستحق الترقية بينما هو يظن لاعتبارات انانية انه أجدر من غيره بوظيفة أعلى إذن سلوك الأفراد داخل المنظمة من الوجهة الأخلاقية سلوك تتفاوت مظاهره وتتباين شدته ويأخذ مظهر المنافسة المشروعة أو الصراع غير المباشر (الخفي) أو الصراع العلني الذي لا يمكن معالجته الا بالتسوية الودية او نقل احد دعاته الى وحدة تنظيمية أخرى أو خارج المنظمة ذاتها فالإنسان ميال لإشباع مصالحه وتتفاوت درجة الإشباع بتفاوت أنماط سلوكه الأخلاقي فإما أن يشبعها بطريقة مشروعة عن طريق الجد والمثابرة وإما أن ينحاز دائماً إلى مصلحته الفردية ودون مراعاة لاحتياجات مصالح الأفراد الآخرين وفي الحالة الأخيرة يشتد الصراع بينه وبين من تجاهل مصالحهم أو غمط حقوقهم ولا يجري حل مثل هذا النوع داخل المنظمة أو المجتمع بطرق تنتمي إلى معطيات العقل أو المنطق وإنما تكون الحلول رهناً بظروفها فمرة القوة أو العنف يحل الصراع ومرة أخرى القانون والدولة

ومرة ثالثة المال والنفوذ ومرة رابعة الصدف العمياء ويبدو الأمر أحياناً وكأن الوقائع تجري دون سنة كونية أو قانون طبيعي أو سلطة سياسية للدولة أو سلطة مهنية للمنظمة أو قيم أخلاقية تبرر بقاء المجتمع الإنساني وارتقاءه.



# الفصل الثالث

## الأخلاقيات الوظيفية

الأخلاقيات الوظيفية هي المفاهيم والقواعد المتعلقة بالاتجاهـات السـلوكية الخـيّرة للموظـف العام وسنتطرق اليها في فرعين مستقلين، الأول يتعلق بالمصادر الداخلية للأخلاقيات الوظيفية والثاني يدور حول السلطة الرئاسية والقيادة الإدارية.

# الفرع الأول

# المصادر الداخلية للأخلاقيات

إن المنظمة كائن حي يتفاعل مع البيئة الخارجية ولها حياتها الداخلية الخاصة بها وكما أن المنظمة تتأثر بالنظام الأخلاقي والقيمي للمجتمع فإن لها أخلاقياتها المهنية الخاصة بها وفيما يلي أبرز المصادر الداخلية لأخلاقيات الوظيفية:

## ١- أهداف المنظمة:

للمنظمة هدف رئيسي أو أهداف رئيسية تتفرع عنها أهداف ثانوية ويسعى العاملون فيها، إداريون ومنفذون لتحقيق هذه الأهداف من خلال الأنشطة التي يباشرونها. ويتعين أن تكون الأهداف مبررة من خلال إدارة المنظمة ومفهومة من قبل العاملين فيها قاطبة وأهم ما في الأهداف أن تكون واضحة ويمكن قياسها كمياً أما الأهداف الغامضة فهي لا تثير اهتمام الأفراد ولن يدركوا عناصرها أو علاقتها بالمنظمة.

## ٢- السلوك الإداري والتنظيمي داخل المنظمة:

أفراد المنظمة يقومون بأعمال خدمية أو انتاجية (وفق طبيعة المنظمة) لغرض تنفيذ الخطة أو إنجاز المشروع أو تطبيق أو تنفيذ الأوامر المشروعة الصادرة من الجهة المختصة فكل التصرفات الإدارية والتنظيمية تخدم أهداف المنظمة إذا كانت مرسومة طبقاً لأهداف المنظمة.

إن أثر السلوك الإداري والتنظيمي على أخلاقيات الأفراد العاملين في المنظمة يظهر من خلال تناول عدة نقاط أبرزها ثلاث:

### أ- العلاقات الإنسانية داخل المنظمة:

إذا كانت العلاقات بين الرؤساء والمرؤسين، وبين المرؤسين فيما بينهم، تتسم بالطابع الإنساني، أي قائمة على مبدأ المساواة والاحترام وتقبل الرأي الآخر دون خصومة أو انزعاج فان هذه المنظمة تسودها العلاقات الإنسانية السليمة، ويمكن للديمقراطية الإدارية (أي تطبيق الديمقراطية أو الفكر الديمقراطي في العمل الإداري والتنظيمي) ان تسود مثل هذه المنظمة. أن خلق مناخ ديمقراطي يعني تطوير وتحسين هذه العلاقات وفي ظل العلاقات الإنسانية داخل المنظمة أو المرفق تزدهر الأخلاق وتنمو المودة ويسود الاحترام وتكون لهذه العلاقات آثار إيجابية بالغة الأهمية في تحقيق أهداف المنظمة أو المرفق أو المؤسسة وذلك خلال شيوع ونمو ظاهرة الرضا الوظيفي.

### ب- الصراع التنظيمي:

يوضع الهيكل التنظيمي في إطار أهداف المنظمة وقد يكون هيكلاً مختلاً فيحتاج إلى إعادة تنظيمه، أو يحدث صراع تنظيمي بين وجهات نظر تقليدية ومتجددة أو صراع شخصي في شأن مراكز إصدار القرار الإداري، كل ذلك يعتبر من قبيل الصراع التنظيمي داخل المنظمة الذي يتخذ شكل العلانية أو الكتمان أو يكون في شكل مباشر أو غير مباشر أو يتخذ صفة مواقف مشروعة أو وجهات نظر مبررة منطقياً وعملياً على الرغم من خفاياه قد نكون من قبل الصراع على النفوذ أو محاولة إزاحة بعض القيادات للحلول محلها.

إن الصراع التنظيمي ظاهرة إدارية طبيعية مثلما يحدث التفاعل بين بعض الأجزاء في البدن الواحد فيمرض عضو في الجسم أو تتأثر أعضاء أخرى من مرض عضو رئيسي. ولكن صورة الصراع التنظيمي تؤثر تأثيراً مباشراً على النظام القيمي والأخلاقي في المنظمة وكلما كان الصراع ديمقراطياً او سلميا قائماً على الحوار الحر المباشر كان ذلك بمثابة تنشيط للديمقراطية الإدارية.

أما إذا اتخذ هذا النمط من الصراع صورة غير إنسانية فهذا سوف يـؤدي إلى ضـعف القناعـات وتخدش النفوس واعتقاد الأفراد أن الأمور تجري على غير ما تتطلبه الحقيقة والعدالة.

**جـ- التنظيم اللارسمي:**

تنشأ بين أفراد المنظمة علاقات شخصية وأسرية ليس لها صلة بالعلاقات الرسمية أو التنظيميـة التي تربطهم داخل المنظمة وإن كانت العلاقات الأخيرة هي من العوامل التي خلقت التنظيم اللارسـمي، والإدارة العلمية للمنظمة هي التي تقدر على استخدام وتوجيه النظام اللارسمي داخـل المنظمـة لخدمـة أهداف التنظيم الرسمي.

وكلما قامت إدارة المنظمة بفسـح المجـال لنمـو وازدهـار التنظـيم اللارسـمي المشروع وتفهـم دوافعه وتحقيق أهدافه، أدى ذلك إلى ازدهار النظام الأخلاقي والقيمي في المنظمة.

**٣- نظم الحقوق والواجبات والصلاحيات والمسؤوليات والحوافز والرقابة:**

إن هذه النظم المنصوص عليها في القوانين أو النظم أو التعليمات التـي يخضـع أفـراد المنظمـة لها تأثير مباشر في تكوين النظام الأخلاقي والقيمي الداخلي للمنظمة من خـلال اتسـاع الحقـوق، واقـتران الصـلاحيات بالمسـؤوليات والعمـل عـلى تحفيـز الأفـراد ويتشـكل بموجـب ذلـك وضـع مناسـب لتطـوير الأخلاقيات الوظيفية.

أما إذا كانت هذه النظم غير عادلـة أو غـير علميـة فـإن أثرهـا السـلبي يشـجع الخـروج عـلى القواعد الأخلاقية للمنظمة.



# الفرع الثاني

# أخلاقيات السلطة الرئاسية والقيادة الأدارية

السلطة الرئاسية ليست هي القيادة الإدارية بالمفهوم العلمـي والتنمـوي، فقـد يعجـز الـرئيس الإداري أن يصبح قائداً للمنظمة إذا لم ينل رضاء المرؤوسين ويتقبلوا رئاسته طواعية، لذلك سأتناول هذين الموضوعين على استقلال لبيان حكم كل منها في القانون والآداب والإدارة العامة.

## المطلب الأول: السلطة الرئاسية

يُعيّن الفرد رئيساً إدارياً في مرفق ما يكـون بهـذا التعيـين نائبـاً عـن الدولـة أميناً عـلى اموالهـا ومستخدماً لسلطتها العامة في نطاق تخصصه الـوظيفي، فالسـلطات التـي يحوزهـا إنمـا هـي وسـيلة مـن وسائل القانون العام لا يملك تسخيرها إلا في إطار احتياجات الصـالح العـام ولـيس في المنفعـة الفرديـة أو لمآربه الشخصية وإنما يلتزم بالضوابط أو المبادئ العامة التالية:

**أ- مبدأ سيادة القانون:**

فيتعين عليه أن يحترم المشروعية ويلتـزم بتنفيـذ القواعـد القانونيـة فـلا يـتردد في تطبيقهـا ولا يعطل أحكامها إلا لسبب واقعي أو منطقي توافق عليه السلطة الأعلى منه درجة أو رتبة.

فالقانون يطبق على الحكام والمحكومين على حد سـواء دون تمييـز أو مفاضـلة لاعتبـارات غـير عادلة أو غير موضوعية وهو كممثل الدولة من المحتم عليـه أن يكـون أحـرص عـلى احـترام مبـدأ سـيادة القانون وأسرع في تنفيذ متطلباته العملية، إن هذا المبـدأ القـانوني يقـترن بمبـدأ آخـر هـو مبـدأ المسـاواة القانونية أو المساواة أمام القانون، وهو مبدأ دستوري وحق من حقوق الإنسان ويتطلب توفير خدمات أو سلع المرفق الذي يديره أو يشرف عليه الرئيس الإداري لجميع

المواطنين وعلى نحو متكافئ وبصورة لا يظهر فيها انحياز لهذا أو تجاهل لذاك فالخدمة تقوم وفق سلم الأولويات ودون التفريط لهذا المبدأ العادل لأسباب غير موضوعية أو غير عادلة كتقديم فرد على آخر أو ترتيب حصر في الخدمة أو السلع لفرد محدد أكثر من غيره أو توفير الخدمات أو السلع التي يقدمها المرفق لمواطنين وحجبها على آخر أو آخرين دون سند من القانون أو أساس معقول.

**ب- مبدأ المساواة أمام المرافق العامة:**

وهو مبدأ يتفرع من مبدأ أهم هو مبدأ المساواة أمام القانون وهو أحد المبادئ الدستورية وحق من حقوق الإنسان، ويقوم هذا المبدأ على أن كل الأفراد المستفيدين من خدمات أو سلع مرفق من المرافق العامة يتساوون في فرص الحصول عليها ويتنافسون عليها (إن كان ثمة مقتضى لذلك) على قدر المساواة فلا يحابي الرئيس الإداري فردا او رهطاً من الأفراد او يتعسف في حق فرد أو مجموعة من الأفراد الكل سواسية أمام خدمات وسلع المرافق العامة كأسنان المشط لا فرق بين موظف أو غير موظف فالجميع مستفيدون طالما كانت هذه المرافق في خدمتهم إذ أن القانون يساوي بين الجميع والدولة تتيح خدماتها وسلعها ووظائفها لجميع المواطنين دون استثناء.

**جـ- مبدأ أخلاقيات الوظيفة:**

ويعني أن الرئيس الإداري يقوم بواجبات عمله بدقة وأمانة ونزاهة ويحرص على سمعة الدولة وشرف الوظيفة فلا يأتي من الأفعال ما يشين ولا يرتكب من الأعمال ما يعتبر مخالفة أخلاقية وإنما يسلك السلوك الانساني تجاه المستفيدين من مخرجات المرفق أي خدمات أو سلع المرفق بحيث يحافظ على سمعة الدولة.

إن سلطات الرئيس الإداري هي سلطات موضوعية لا تستخدم وفق رغباته أو أهوائه وإنما تبقى محصورة ضمن متطلبات واحتياجات وأهداف الصالح العام المتمثل بصالح الشعب أو صالح المجتمع.

## المطلب الثاني: القيادة الإدارية

الرئيس الإداري هو القائد الإداري إذا امتلك قوة التأثير على العاملين معه، وقد يكـون الـرئيس دكتاتورياً او ديمقراطياً او موقفياً وهناك عوامل تؤثر في الرئيس الإداري في إتباع هذا الأسلوب أو ذاك، منها درجة التطور السياسي للمجتمع ومدى شـيوع النظـام الـديمقراطي مـن عدمـه، وطبيعـة المرفـق إذا كـان عسكرياً ام مدنياً، وشخصية الرئيس الإداري إن كانت تميل للحـوار والانتفـاح والمرونـة أو كانـت شخصـية متزمتة تميل للانفراد بالرأي، ومدى تقبل المرؤوسين لمسؤولياتهم الوظيفية وغـير ذلـك مـن العوامـل التـي ترغم الرئيس بأن يكون قائداً من هذا النوع أو ذاك وفيما يلي بيان هذه الأساليب الثلاثة:

### ١- الأسلوب الديمقراطي:

القائد الديمقراطي يطبق تطبيقاً سـليماً مبـادئ الديمقراطيـة إذ يلجـأ إلى طـرح الاسـتراتيجيات والخطط والمشاريع والبرامج المتعلقة بالمرفق أو المنظمة على جمهور الأفراد العاملين معه وذلك لمناقشتها مناقشة علنية وحرة فيلغي منها ما هو خاطئ ويعدل ما يجب تعديله منها ويقرر مـا هـو وليـد الاقتنـاع والرضا فيكون كل ذلك ثمرة للجهود الجماعية.

إن الأسلوب الديمقراطي أسلوب حضاري متقدم يقر بإنسانية الإنسان ويعترف بالقـدرة لعقلـه في اكتشاف الحقيقة وبأن في داخل الفرد من الطاقات ما يجعله مبدعاً ومواطناً صالحاً.

إن الديمقراطية في الإدارة تثير مشـكلتين رئيسـيتين يتعـين إدراكهـما لغـرض معالجتهـا معالجـة موضوعية:

**الأولى**: مشكلة القلة القليلة التي تستغل المناخ الديمقراطي لنيل مآربها الفردية أو إشاعة روح التسيب والانحلال في العمل فتنطلق بجموحها ضد ما تنشد الكثرة الكاثرة للبناء والمحافظة عليه، إن هذه القلة تتجاهل أو لا تدرك أن ثمة ضوابط نظامية داخل الممارسة الديمقراطية، فالديمقراطية تتقيد بالنظام وإلا اصبحت فوضى، وهذه الضوابط النظامية بمثابة قنوات منهجية تسير فيها الديمقراطية كي يتم الاستفادة منها الاستفادة المرجوة، إذن يتعين ردع هذه القلة التي تسخر المناخ الديمقراطي لغير الأغراض العامة المرجوة من أجلها.

**الثانية**: إن الديمقراطية دون ضبط أو ربط ودون رئيس إداري يخطط ويصدر الأوامر تصبح ظاهرة فوضوية يعمل المرؤسون في ظلها دون توجيه وإشراف ومن ثم تسود الفوضى في أوساطهم وفي مثل هذه الحالة التي يتنازل فيها القائد عن مركزه القيادي ويترك الأفراد يعملون وفق سجيتهم لن يكون هناك مرفق عام ولا إنتاج ولا خدمات وإنما تسير الأمور سيراً مزاجياً وهذا يعني ان الديمقراطية ليست ليبرالية مطلقة وإنما هي نظام يحوي قيود أو ضوابط للحفاظ على الحقوق والحريات القائمة من خلال سلطات عامة مشبعة بالاحترام للديمقراطية.

## ٢- الأسلوب المستبد:

الرئيس الإداري في هذه الحالة منفرد برأيه معتداً بموقفه عنيداً في سياسته التي لا تتبدل، إذ يرى نفسه أعرف من غيره وأن ثمة جهة عليا قد اختارته لأسباب تعود إلى مواهبه أو لخبراته، وإن على المرؤوسين طاعة أوامره وتنفيذ قراراته، وهو لا يتقبل مناقشة أي من آرائه، ويصر على قراره مهما كان خاطئاً خطأً بيناً وليس لديه الاستعداد للعدول على سياسته إلا إذا أجبرته ظروف أقوى منه في أن يتخذ موقفاً ما كان ليتخذه لولا هذه الظروف القاهرة بالنسبة له.

إن هذا الأسلوب المستبد أسلوب من بقايا النظم الدكتاتورية والإقطاعية والأرستقراطية وهو أسلوب لا يلائم الإدارة الحديثة ويؤدي إلى تخريب المرفق إذ

أنه يعطل الطاقات الكامنة لدى الأفراد بسبب شيوع حالة الخوف التي يزرعها القائم بمثـل هـذا الـنمط من القيادة الإدارية في نفوس الأفراد العاملين.

إن الأسلوب المستبد قد ينجح في مرحلة من مراحل التطور في المرفـق العـام إلا أنـه في مراحـل تالية لا يقدم الأفراد عطاءً كانوا قد قـدموه في ظـل واقـع الخـوف فيكـون مسـتوى أدائهـم متأرجحـاً مـن المتوسط والمنخفض ولا يمكن للإبداع كحالـة تصـدر مـن بعـض العـاملين أن يكـون ظـاهرة عامـة مألوفـة ومستمرة، فالرئيس الإداري المستبد ينجح في تسيير المنظمة أو المرفق العـام ولكـن مسـتوى هـذا التسـيير مستوى عادي فالفرد يؤدي مهام وظيفته أداء عادياً او متوسطاً في ظـل الخـوف بيـنما يـؤدي أداء متميـزاً تحت ظلال الديمقراطية الإدارية.

إن العلاقات بين الأفراد في المرفق في ظل هذا الأسلوب هي علاقة مبنية عـلى الخـوف وتتوسـل بالرياء وتشيع الأمراض الاجتماعية بأسوأ صورها إذ لا يمكن للاستبداد ان يلد نفوساً طيبة أو يثمر علاقـات إنسانية أو يتبنى السياسات العلمية، صفوة القول في هذا الشأن أن الأسلوب المستبد في إدارة المرفق العام أسلوب متخلف وغير مقبول سياسياً أو إدارياً ولا يمكن الدفاع عنه في سائر الأحوال أو في جميع الظروف.

## ٣- الأسلوب الموقفي:

الأسـلوبان الـديمقراطي والـدكتاتوري أسـلوبان متعلقـان بشخصـية القائـد او الـرئيس الإداري وبفلسـفته السياسـية والإداريـة، بيـنما الأسـلوب المـوقفي ينبثـق مـن الظـروف الموضـوعية (الخارجيـة) والتنظيميـة (الداخليـة) ومـا يتصـل بهـا مـن اسـتخدام الآلات التكنولوجيـة في العمـل الإداري في المرافـق الحديثة، إن الإدارة أو القيادة الموقفية تعني اخذ الظرف الذي يعيشه المرفـق بنظـر الاعتبـار عنـد اتخـاذ القرار المناسب وبعبارة ثانية فإن القائد الموقفي ينصاع للموقف السائد فيصدر قراراً وفق طبيعة الموقـف او طبقاً لاحتياجاته بينما يصدر قراراً مختلفاً إذا تغير هذا الموقف أو تغير هذا الظرف.

إن الأسلوب الموقفي يعني إتباع الرئيس الإداري سياسة قائمة على مراعاة الظروف والمواقف وذلك كي يكون القرار مستجيباً لمتطلباتها ولا يقوم الأسلوب الموقفي على إدارة متأرجحة او متذبذبة أو ارتجالية، صحيح أن هذا الأسلوب يصعب التنبؤ في نطاقه بالسياسة القيادية للرئيس الإداري، إلا أنه أسلوب وضع في الأصل لكي يعطي مرونة كبيرة للرئيس الإداري في أن يستجيب لمتطلبات الظروف والأوضاع والمواقف والحالات المعروضة أمامه أو المفروضة عليه.

ومما يعيب الأسلوب الموقفي للإدارة والقيادة في العمل أن الحرية الكبيرة التي يتيحها هذا الأسلوب للرئيس الإداري قد تستخدم من قبله استخداماً فردياً لا يخضع لضوابط أو روابط فيسمح له بالانتقال من سياسة قيادية إلى سياسة قيادية مغايرة دون أن يقدم تبريراً أو أن يستطيع أن يدافع عن وجهة نطره بسهولة، إن تلافي هذا العيب من جهة، وإخضاع الأسلوب الموقفي لضوابط نظامية من جهة ثانية يقتضيان قيام الرئيس الإداري بتقييم سياساته القيادية والإدارية تقييماً علمياً مجرداً وأن يستمع للنقد بصدر رحب فيحاول أن يعمق من أساليبه القيادية الناجحة وأن يشخص الأخطاء ومواطن الضعف فيها وذلك من أجل تلافيها وعدم تكرارها، فالرقابة الذاتية للرئيس الإداري على مجمل إنجازاته وسياساته وإصغائه بتبصر وموضوعية لآراء وتقييم الآخرين والمرؤوسين هي خير طريقة ناجحة في ضبط الأسلوب الموقفي وإخضاعه جهد المستطاع لسلوك تنظيمي يجعل من هذا الأسلوب وسيلة تستخدم لصالح ولأهداف الوظيفة.

صفوة القول في هذا الشأن إن القيادة الجيدة هي بمثابة قدوة حسنة أو أسوة طيبة يقتدي بها بقية الأفراد في المستويات الإدارية الوسطى ويخضع لها الموظفون طوعاً واختياراً ومن ثم يسهم مثل هذا النمط من القيادة ببلورة نظام قيمي وأخلاقي داخلي بين الأفراد.

# ثانياً: الوظيفة العامة

## أ- ماهية العمل

## ب- الواجبات المحظورة

## جـ- الفساد الإداري

## د- التنمية الأخلاقية للموظف العام

# الباب الثاني

# الوظيفة العامة

ان فهم الوظيفـة العامـة، أي الخدمـة ضـمن مرافـق أو مـنظمات الدولـة، عسـكرية كانـت أم مدنيـة، تفيـد عـرض ماهيـة العمـل بشـكل عـام، وبيـان واجبـات الوظيفـة التـي يؤديهـا الموظـف العـام ومحظوراتها، والتطرق كذلك للفساد الإداري باعتباره مرضاً سياسـياً واداريـاً، وأخـيراً عـرض أسـس التنميـة الأخلاقية للموظف العام، وسوف أتناول هذه الموضوعات الأربعة في فصول مستقلة.

## الفصل الأول

## ماهية العمل

إن ما يؤديه الموظف هو عمل بمعنى الكلمة نظير راتب أو أجر يتقاضاه مـن الدولـة، ولغـرض فهم طبيعة العمل بشكل تام فأننا سنتطرق إلى تمييزه عن المصطلحات المتقاربة أو المتداخلة، ثم التصـدي لتطوره، وبيان أنواعه، وتحديد طبيعته هل هو سلعة أم وظيفة إنسانية، والتطرق إلى التقسيم وآثار هـذا التقسيم، وأخيراً معالجة الآثار المترتبة على كون العمـل مـن قبيـل الحـق، والواجـب، والشرـف، والضرـورة الإنسانية.

# الفرع الأول

# مفهوم العمل

إن بيان مفهوم العمل تفرض تمييزه عن الأنشطة المتماثلة او المتقاربة وإيضاح تطوره، وتحديد طبيعته هل هو سلعة أم وظيفة إنسانية.

**١- التمييز بين العمل والنشاط والفعل:**

**اولا: العمل Action**

**أ- نفسياً:**

نشاط تلقائي أو مكتسب، ذهني أو جسمي، ويطلق على ما يحدثه الفاعل نفسه دون تأثير خارجي، أو عمل ما يحدثه هو في غيره.

**ب- أخلاقياً:**

ما يهدف الى غاية ويصدر عن إرادة، ويخضع لحكم أخلاقي.

**جـ- اقتصادياً:**

كل جهد يبذله الإنسان لتحصيل منفعة، ومنه الأعمال الهندسية، والأعمال الصناعية.

وما تحدثه الطبيعة يسمى أفعالاً، كفعل الحرارة أو فعل البرودة [1].

إذن العمل هو الذي يعتبر جزءاً من العملية الإنتاجية، إلى الجانب الإنساني (البشري) من الإنتاج، وبعباره ثانية: العمل الهادف للمنفعة الاقتصادية أو إنتاج الغذاء، أو العمل الذهني كالتأليف (عمل فكري) أو التوجيه والقيادة (عمل إداري) والأمر بالمعروف والنهي عن المنكر ومساعدة المحتاج (عمل أخلاقي).

[1] مجمع اللغة العربية، المعجم الفلسفي، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة ١٩٧٩، ص١٢٨.

### ثانياً: النشاط Activity

هو ممارسة إنسانية لا علاقة لها بالإنتاج، كالنفخ في البوق، أو المشي أو تناول الطعام.

**إذن النشاط:**

١- كل عملية عقلية أو بيولوجية (حياتية) متوقفة على استخدام طاقة الكائن الحي.

٢- كل عملية عقلية أو حركية تمتاز بالتلقائية أكثر منها الاستجابة، وسميَّ ايضاً فاعلية[١] .

### ثالثاً: الفعل Act

ما تحدثه الطبيعة من أفعال، كحركة الأرض، والحرارة والبرودة والمد والجزر.

كما ان الفعل هو حركة صادرة عن الكائن الحي لتحقيق غايته، والأفعال إرادية وغير إرادية، والأفعال المنعكسة حركات بسيطة غير مكتسبة يقوم بها عضو بطريقة ثابتة ودون اختيار رد على تنبيه معين، وتكون دائماً مشتركة ومتشابكة[٢].

## ٢- تطور العمل:

العمل – في المحل الأول- عملية يشترك فيها الإنسان والطبيعة على حد سواء والإنسان من جانبه في هذه العملية، يبدأ وينظم ويسيطر على التفاعلات المادية بينه وبين الطبيعة، والإنسان بفعله في الطبيعة الخارجية يغير كلا من الطبيعة ونفسه، وهو في تغييره الطبيعة يحقق غرضه الواعي، ويكيف الموضوعات الطبيعية مع متطلباته، وتتضمن عملية العمل ثلاثة اشياء:

١. نشاط الإنسان الغرضي أو العمل الخاص.

---

[١] المرجع السابق ص٢٠١.
[٢] المرجع السابق، ص١٣٦.

٢. موضوع العمل.

٣. وسائل الإنتاج التي يفعل الإنسان بواسطتها في هذا الموضوع.

والعمل شرط أولي للوجود الإنساني، ويمر العمل الإنساني بوسائل البناء الضرورية، وهو علاوة على هذا قد خلق الإنسان نفسه، فبفضل العمل رفع الإنسان نفسه من عامل الحيوان، إن الحيوان يستخدم نتاجات الطبيعة الجاهزة، في حين أن الإنسان يجعل الطبيعة تخدم أغراضه بفضل عمله ويغيرها ويخضعها لحاجاته، ويظهر العمل في النظم الاقتصادية- الاجتماعية المختلفة في أشكال مختلفة، تدل على مستوى تطور العلاقات الاجتماعية في عصر معين، فالعمل في المجتمع البدائي مشترك وجماعي بطبيعته، وتكون بذلك وسائل الإنتاج وثماره مشتركة ايضا، وفي ظل هذا النظام لا يوجد استغلال لعمل الآخرين، أما في جميع النظم الاقتصادية الاجتماعية المتكافئة التي جاءت بعد ذلك، فإن عمل الإنسان خاضع للاستغلال والاشتراكية وحدها تحرر العامل من الاستغلال إذ يكون للعمل غرض أصلي هو أن يكون مصدراً للإلهام والمتعة الإبداعيين وليس فقط مصدراً للوجود[1].

## ٣- العمل سلعة أم وظيفة إنسانية:

بالإضافة إلى التقسيمات التقليدية للعمل، فإن من أخطر القضايا المتعلقة به قضية اعتباره سلعة، وليس وظيفة إنسانية هي –في الحقيقة- سبب وجود الإنسان، وبقصد بمصطلح العمل مختلف النشاطات التي يزاولها الإنسان بقصد الإنتاج، فعن طريق العلم يتناول الإنسان الطبيعة، أي الموارد الطبيعية ويغيّرها ويكيفّها طبقاً لما يستشعر من حاجات، ولكن في الوقت نفسه وعن طريق العمل، فتشكل الإنسان نفسه إذ يكتسب وينمي ويطور القدرة على أداء مختلف العمليات.

[1] إشراف، م. روزنتال، ب. يودين: الموسوعة الفلسفية، ترجمة سمير كرم، بيروت، دار الطليعة، ١٩٧٤، ص٢٨٨.

فالعمل هو أصلاً عملية تجري بين الإنسان والطبيعة، عملية يقوم بها الإنسان في ظلالها وعن طريق ما يبذل من نشاط، بخلق ردود الأفعال المادية بينه وبين الطبيعة، إنه يواجه الطبيعة بوصفه إحدى قواها.. وبهذا فهو إذاً يؤثر في العالم الخارجي ويغيّره، ويغيّر طبيعته هو في الوقت نفسه، إنه ينمي الإمكانيات الكامنة والراكدة في داخله، ويخضع هذه القوى الباطنية لسيطرته وقد يكون العمل يدوياً أي لا يتطلب أكثر من الجهود العضلية، وقد يكون عقلياً يعتمد على الجهود الذهنية، وقد يتطلب مهارة أو مهارات خاصة، وقد لا يتطلب شيئاً من هذا على الإطلاق، وهذا الاختلاف بين درجات العمل وخصائصه ينعكس على مستوى الأجور، فهذا المستوى يختلف باختلاف الأعمال التي تتطلب حذقاً ومهارة أكثر من غيرها وثمة تفاوت من ناحية المسؤولية الذي يضطلع بها الذي يؤدي العمل، فقد يقتصر أمره على أداء ما يطلب منه لقاء ما يودي اليه من أجر، وقد يكون مسئولاً عن العمل الذي يقوم به عدد من الأفراد، كما يكون مسئولاً عن مشروع بأكمله، ولا شك أن التفاوت في مدى المسؤولية يعكسه مستوى الأجر الذي يحصل عليه من يقوم بالعمل.

# الفرع الثاني

# أشكال العمل

### ١- أنواع العمل:

العمل هو كل نشاط إنساني يهدف إلى إنتاج أو تحويل أو توصيل شيء لإنسان آخر في النهاية، ويقتضي بذل قدر من الجهد العضلي أو الذهني أو العصبي، ويقسم العمل بهذا المعنى إلى:

**أ- عمل ذهني وعمل يدوي:**

وفي الواقع لا يوجد إنسان يقتصر عمله على الناحية الذهنية فقط، أو على الناحية اليدوية فقط، إذا ما قسنا جهد العمل قياساً علمياً وإذا يوجد اختلاف في

النسبة بين العمل الذهني والعمل اليدوي المبذول في هذا العمل أو ذاك، ومن هنا فمن الخطأ أن نقول إن هذا الشخص يعمل عملاً ذهنياً على الإطلاق، أو عملا يدوياً على الإطلاق، وإنما الأدق أن نقول أنه يعمل عملاً ذهنياً او عملاً عضلياً بصفة رئيسية، واضعين في الاعتبار دائماً الجانب الآخر غير الرئيسي.

ونحن نلاحظ مع تقدم الحضارة والمدنية، امتزاج العمل الذهني بالعمل اليدوي اكثر فأكثر، وذبول العمل اليدوي باطراد، فالعامل الذي يشتغل اليوم على آلة حديثة (أوتوماتيكية مثلا) أو مسيّرة ذاتياً قد قلت في الواقع نسبة ما يبذله من عمل عضلي وزادت نسبة ما يبذله من عمل ذهني وعصبي، والعالم الآن يشتغل –اليوم- بالبحوث الفيزيائية والتكنولوجية المدنية مثلا قد زادت في الواقع ما يبذله من الجهد الذهني.

**ب- عمل إنتاجي وعمل غير انتاجي:**

وهذا تقسيم غير دقيق ايضاً، ففي الواقع أن تعبير (عمل غير إنتاجي) لم يعد تعبيراً سليماً على إطلاقه، ولعل تعبير (عمل إنتاجي غير مباشر) يكون أدق، خاصة في ظروف التطور الحديث لتقسيم العمل الاجتماعي.

ففي ظل التطور الحديث للإنتاج تبدو زيادة ملموسة في الأعمال الإنتاجية غير المباشرة المتمثلة في خدمات التخطيط والإدارة والخدمات، بل ولم تعد الخدمات التعليمية والصحية للمنتجين المباشرين اعمالاً غير انتاجية بالإطلاق لأنها تسهم بلا شك في تهيئة المنتج المباشر كي ينتج.

**جـ- عمل بمقابل وعمل مجاني:**

وفي الواقع إن العمل المجاني، أو ما يسمى التطوعي قد اختفى إلى حد كبير في المجتمعات الرأسمالية التي تقيس كل شيء بالنقود، بينما ينبغي –بوصفه واجباً وشرفاً- أن يؤدي دوراً هاماً في المجتمعات الاشتراكية.

### ٢- تقسيم العمل:

ويلاحظ أن الناس الذين ينتجون السلع لا يشتغلون في عزلة بعضهم مع بعض، فالعمل الذي يقوم به فرد يرتبط ارتباطا وثيقا بالنشاط الذي يزاوله العمال الآخرون، إن الناس يتعاونون ويعمل كل منهم من أجل الآخرين، وبعبارة أخرى نقول أن عمل رجل واحد يتوقف نجاحه من ناحية إتمام عملية الإنتاج، على عمل رجل آخر، هذا العمل الذي يقوم به الناس بالنسبة لبعضهم بعضاً يقال له (تقسيم العمل) الذي بمقتضاه يتخصص الناس في أنواع متباينة من العمل، وبهذا فجهود الفرد ما هي إلا جزء من العمل المشترك الذي يؤديه جميع أعضاء المجتمع، أي جزء من (العمل الاجتماعي) الذي ينتج السلع التي تعمل بطريق مباشر أو غير مباشر، على إشباع الحاجات البشرية في المجتمع.

وكلما زاد تطور المجتمع عظم تقسيم العمل ولقد زادت حدّة هذه الظاهرة في المجتمع الحديث فهي لا تقف عند حد الاقتصار على مهنة معينة بل إن الأمر وصل إلى حد التخصص في ناحية معينة من المهنة أو في عملية إنتاجية بسيطة وهذا الاتجاه من التوسع في تقسيم العمل أدى من ثم إلى مزيد من التخصص، تفرضه الرغبة في زيادة الكفاية الإنتاجية.

فتقسيم العمل يجعل في إمكان كل فرد أن يستغل قدراته، فالناس متفاوتون في قدراتهم، وحتى إذا كان الفرد محدوداً من هذه الناحية فإن انصرافه إلى عمل بالذات يتيح له اكتساب خبرة تولد فيه نوعاً من الاستعداد الخاص.

وكذلك يتمكن الفرد بفضل هذا التخصص من الإلمام بمشكلات عمله وحتى محاولة علاجها، ومن هذا فإن تقسيم العمل يساعد على الابتكار والتقدم الفني، وتقسيم العمل لا يقف عند حدود الأفراد، ولكنه يمتد بحيث يشمل تقسيم العمل بين المناطق المختلفة في داخل بلد معين، بل ونلقى تقسيماً من هذا القبيل على الصعيد الدولي بين البلاد المختلفة.

إن مجهود الفرد ما هو إلا جزء من العمل الاجتماعي، وهنا نجد بذور نظرية (كمية العمل) التي ترجع القيمة الاقتصادية للسلع الى مقدار العمل المبذول في إنتاجها، وهذه الفكرة هي جوهر نظرية دافيد ريكاردو، ولكن ماركس اضاف إلى هذا التفسير أنه كي يمكن انتاج القيمة يجب أن يكون العمل من الناحية الاجتماعية وهذه الإضافة تعتبر حجر الزاوية في نظرية فائض القيمة، لنفرض مثلا أنه يكفي عمل نصف يوم لإنتاج الحد الأدنى من عيش العامل خلال يوم بأكمله، في حين أن صاحب العمل لا يدفع أكثر مما يلزم للمحافظة على استمرار تدفق مورد العمل، فانه يدفع اجراً يعادل ذلك الأدنى من العيش، أي ما يقابل عمل نصف يوم، ولكن هل هو يطالب صاحب العمل بعمل نصف يوم فقط؟ الجواب النفي، لأنه يصر على أن يشتغل العامل يوماً بأكمله، وبهذا ينقسم يوم العمل إلى قسمين أحدهما يدفع صاحب العمل مقابله، والآخر يستولي عليه بغير مقابل، وبهذا يعمل على تجميع الثروة لنفسه.

ولقد كان العامل يعامل على أنه سلعة، ولكن النظرة الحديثة تنبذ هذا المفهوم الذي ينطوي على إهدار الكرامة الإنسانية، وهي تعتبر العمل شرفاً وواجباً، كما تجعله حقاً لكل قادر عليه طبقاً لقدراته الطبيعية والمكتسبة، وهذه المعاني الإنسانية كلها تضمنها ميثاق حقوق الإنسان ومواثيق العمل العالمية.

وإذا كان العمل حقاً فإن على المجتمع أن يعمل على توفيره لأعضائه، لأن عدم وصول فريق منه إلى العمل معناه تبديد طاقة بشرية ثمينة.

والواقع أن تحقيق العمالة الكاملة من المشكلات التي تواجه المجتمعات بوجه عام، ولكن النظم الاشتراكية توفر أفضل حل ممكن لهذه المشكلات، فعن طريق سيطرة المجتمع على وسائل الإنتاج، وعن طريق تخطيط عملية التنمية الشاملة بتحديد أهدافها وأساليبها وخطوات تنفيذها، وعن طريق التعبئة الكاملة أو ما يقرب منها للمواد المتاحة للمجتمع، يسير المجتمع في سبيل تحقيق ما يعرف باسم (التشغيل أو التوظيف الكامل) الأمر الذي يخلق فرص العمل أمام أبنائه ومن ثم يحول دون وقوع البطالة على النطاق الواسع الذي يعتبر تبديداً اجتماعياً.

هذا ما أدركته النظرية الاقتصادية الاشتراكية، ومن هنا كان تحقيق العدالة الكاملة من الأهداف الأساسية التي تقوم عليها خطة مضاعفة الدخل القومي في عشر سنوات والواقع أنه إذا كان العمل للإنتاج كما يقال، فإنه في الوقت ذاته الغاية النهائية من التنظيم الاقتصادي[1].

### ٣- العمل حق وواجب وشرف وضرورة إنسانية:

**أ- العمل حق**: وهو من حقوق الإنسان الأساسية إذ ينبثق من حقه في الحياة، فلن يستطيع الكائن الحي -بشكل عام- أن يعيش دون عمل لأن مصدر دخله ووسيلة عيشه، وهذا الحق مقرر قانوناً واقعاً في الدول الاشتراكية، وتستخدم البلدان الرأسمالية التأمين ضد البطالة لمساعدة العاطل في إعاشة نفسه وأسرته لحين أن يجد عملاً.والقول بأن العمل يعني مسؤولية النظام السياسي للدولة في توفير العمل للقادر عليه والراغب فيه.

**ب- العمل واجب**: وهذا يعني أن العمل واجب على المواطن لا يستطيع التنصل منه أو عدم الرغبة به وخصوصاً في البلدان النامية التي ترغب في النهوض من تخلفها العام والمتعدد الجوانب بواسطة حشد سائر قوى العمل والموارد البشرية لديها، وهناك نتيجتان تترتبان على هذا الواجب، هما:

**الأولى: حظر الاستقالة**: فليس من حق العامل أن يستقيل بالطريقة التي شاءها وإنما يتدخل النظام السياسي لتنظيمها تنظيماً يسمح بحظرها في بادئ الأمر ثم وضع قيود على استخدامها، ولو فتح باب الاستقالة على مصراعيه في دولة نامية تنشد العدالة الاجتماعية لما استطاعت أن تنسق جهودها وتعبئ مواردها البشرية كما يجب في خطة علمية شاملة.

**الثانية: حظر الهجرة من البلاد**: وذلك لأن الانجذاب لإغراء الحياة الغربية القائمة بين الانحلال والبرجزة يسمح بأن يغري كل ذي ضمير وطني ضعيف بان يهرب

[1] ابراهيم عامر ( كاتب فقرة قوة العمل في موسوعة الهلال الاشتراكية)، القاهرة، دار الهلال، ١٩٧٠، ص٢٦٢.

من بلده ويخدم الأجنبي تاركاً بلده وشعبه في محنته وتخلفه، وقد تلجأ بعض البلدان الاشتراكية أو النامية بالسماح للهجرة بعد أن يدفع الراغب للهجرة تكاليف دراسته أو تعويضاً مالياً لشعبه أو دولته.

**جـ- العمل شرف**: إن العمل خدمة عامة، وشرف المواطن من شرف مجتمعه وكرامته من كرامة شعبه، لذلك فإن المواطن الصالح هو الذي يتشرف بخدمة شعبه ودولته العادلة.

**د- العمل ضرورة إنسانية**: العمل هو ثقافة وخبرات وتجارب، فالمرأة مثلا حين تقعد في البيت ولا تخرج للعمل لن يكون لديها غير القيل والقال والأفكار الضحلة، وحتى لو كانت المرأة اميّة فإن العمل يثقفها ثقافة عملية واجتماعية تخفف عنها ظلام الأمية وتجعلها تفهم الحياة على نحو أفضل، إن القول بأن العمل وهو واجب وشرف وضرورة إنسانية يبقي وضع العمل في مركزه الصحيح والسليم في المجتمع.

## ٤- المفهوم التكليفي للوظيفة العامة:

**١- المفهوم الليبرالي (التحرري)**: ومفاده، أن الوظيفة كأي عمل آخر، يلتحق به الفرد متى شاء، ويتركه بواسطة الاستقالة متى رغب، يقيّد او لا يقيّد حاضره ومستقبله به في ضوء ظروفه الشخصية ورغباته النفسية.

وعلى الرغم من أن هذا المفهوم سائد في أنظمة الاقتصاد الحر، إلا أنه بدأ بالانكماش منذ أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها، إذ أن التصخم وانخفاض قيمة النقود قادا إلى أن يعيد الفرد ، ويسعى إلى اعتماد الوظيفة مهنة دائمة ينصرف إليها الفرد، ويسعى  إلى اعتماد الوظيفة مهنة دائمة ينصرف اليها الفرد في مقتبل شبابه، ويرتقي في سلمها الى ان يحال الى التقاعد، فالدولة ليست مسؤولة عن شيخوخة الفرد في ظل المفهوم الليبرالي الكلاسيكي، إلا أن تخلخل الأسس النظرية والعملية التي يقوم عليها هذا المفهوم، جعل الأنظمة التي تؤمن به تحول التوفيق بين الأسس الفلسفية للحريات الفردية، والوقائع الاجتماعية الجديدة،

ومن هنا اصطبغ هذا المفهوم في الوقت الحاضر بقدر يسير من الواقعية، كان غريباً عليه.

٢- **المفهوم التكليفي**: ومضمونه، أن الوظيفة حق وواجب وشرف للمواطن، فهي حق العمل، وهي واجب يتعذر عليه التهرب منه في ظل مبادئ المواطنة الحقة، وهي شرف، لأن الانخراط في خدمة المجتمع خطوة تدعو للفخر والاعتزاز.

والمفهوم الأخير يلائم أقطارنا العربية، لا سيما ان خطط وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، يستحيل تنفيذها بدقة وأمانة دون الاستفادة التامة من جميع الطاقات البشرية، فإذا ولد الفرد على أرض هذا الوطن العربي الكبير، واستنشق هواءه، وارتشف من مياهه، فكل عبقرية أو موهبة أو كفاءة إنما هي ملك الشعب العربي، فلا يجوز بعد الإنفاق والرعاية لإنسان معين وبعد أن يتفتح عطاءاً وابتكاراً أن يهرب أو يهاجر أو يخدم الأجنبي الذي يصدر لنا الدمار واليأس.

إن المفهوم التكليفي للوظيفة العامة، يعني تكليف المواطن بالخدمة العامة في أية وظيفة مناسبة وفي أي مكان يحتاج إلى قدراته أو خبراته، فتكدس العاملين أو الموظفين في إدارات العاصمة أو المدن الكبرى، ورفضهم العمل في الأرياف أو الأماكن النائية يعني وجود ثمة خلل في التربية السياسية للمواطن، فالتبرجز حياة الدعة الناعمة، لا يأتلف مع طموحات الوطن في حياة كريمة، وتقدم سريع الوتائر، وعدالة يستظل تحتها المتعطشون إليها، والأخذ بالمفهوم التكليلي، يقتضي إتباع خطوتين:

**الأولى**: النص في التشريع المنظم لشؤون الوظيفة والموظفين، إن الوظيفة تكليف للقائم بها وليست تشريفاً وامتيازاً طبقياً، ولذلك يتعين أن يقوم شاغلها بأعبائها بدقة وأمانة وشرف، وأن يحرص على أموال الدولة حرصه على ماله الخاص، وأن يدرك أثناء التعامل مع زبائن المرفق العام، أنه خادم للشعب وليس سيداً متسلطاً عليه، كما يفعل البيروقراط.

**الثانية**: تزويد الموظف بمفاهيم الخدمة العامة وذلك عن طريق تربية سياسية-اجتماعية، تعيد صياغة أفكاره، بحيث يكون لديه الاستعداد الذاتي للبذل والعطاء والتفاني دون رقابة تطارده عند كل صغيرة وكبيرة.

فهدف التربية السياسية-الاجتماعية: تكوين دوافع أو بواعث ذاتية لدى الموظف، تحركه نحو العمل المنتج، بأقل تكاليف، وبأقصر وقت، وعلى أفضل نحو وتحصيل حاصل، إن الخطوة الثانية تجري عن طريق البرامج التدريبية المخصصة لهذا الغرض.

# الفرع الثالث

# التنظيم الموضوعي للعمل

يحتاج العمل كأداء إنساني منتج وكمصدر للسعادة وكمنبع لثراء الشخصية إلى تنظيم مؤسسي، أي تحرك السلطة السياسية للدولة كي يصبح العمل تحت رعايتها وتنظيمها تنظيماً انسانياً عادلاً، وفيما يلي أبرز عناصر التنظيم الموضوعي:

**أولاً: توفير العمل:** أي إتاحة المجال لأفراد الشعب لأداء العمل المنتج بيسر ودون مشقة.

**ثانيا: توصيف العمل:** إن بيان واجبات العمل ومسؤولياته وأجره والمواصفات الواجب توافرها في القائم لأداء أي نمط من أنماطه، وذلك لغرض تقويم أداء الفرد تقويماً علمياً قائماً على شروط موضوعية ووقائع مادية وقدرات يمكن قياسها كماً ونوعاً.

**ثالثاً: التوازن بين العمل والأجر:** فإذا كان الأجر أقل من قيمة العمل، فان بعض الأفراد سينجذبون إلى الأعمال اللاأخلاقية أو الإجرامية بإعتبارها تدر دخلاً كبيراً!! أما إذا جرى نوع من التوازن بين العمل والأجر فإن الفرد يقبل عليه بشغف ولذة وذلك احساساً بالعدل الاقتصادي.

**رابعاً: ضمان القيمة السياسية والاجتماعية اللائقة من قبل الدولة والمجتمع**: فمن الضروية إعلاء شأن العمل من قبل السلطة السياسية للدولة، وأن يكون العمل من ضمن القيّم الاجتماعية المحترمة من المجتمع ذاته.

**خامساً**: أن يصبح العمل هو المصدر العادل والشائع للثروة أو الدخل وليس أي مصدر غير قانوني، فمن يعمل بثروته أو دخله الناجم من عرق جبينه وخلاصة جهده او ينمي ثروته بالطريق المشروع، سيترك أثراً طيباً لدى الآخرين حول الطرق القانونية لتنمية الثروات المساهمة في الحضارة الإنسانية.

# الفصل الثاني

# الواجبات والمحظورات

**سأتناول هذين الموضوعين في فرعين مستقلين**

## الفرع الأول

## الواجبات

إن الواجبات التي يلتزم بها الموظف عديدة ومتنوعة، منها ما ينص عليه قانون الخدمة ومنها ما يشتق من طبيعة الوظيفة والمهنة، ومنها ما يفرضه العرف الإداري، ويمكن تقسيم الواجبات إلى واجبات مهنية (وظيفية) وأخلاقية (مستمدة من السلوك الأخلاقي والقيم الأخلاقية والاجتماعية) وأخيراً هناك الواجبات السياسية التي تبرز في أي نظام سياسي أو اقتصادي ويتقاضى الموظف أو العامل أجراً نظير قيامه بواجبات عمله، فالدولة أو رب العمل ملزم بتأدية الرواتب والأجور والموظف أو العامل بدوره ملزم بالقيام بالواجبات والالتزامات المناطة به.

### ١- واجب أداء العمل:

ومن قبيل ذلك:

أ - أداء الموظف العمل بنفسه وعدم توكيل غيره بأدائه سواء أكان حاضراً أم غائباً، موجوداً في المنظمة (المرفق) أو مجازاً بإحدى الإجازات التي ينص عليها قانون الخدمة المدنية.

ب- أداء عمله بدقة وأمانة وسرعة أي أن يكون حريصاً عند أداء العمل المكلف به فلا يتهاون او يخطأ او يقصر في واجباته أو يؤخر معاملاته أو يؤجلها أو يجري تمييزاً بين معاملات المستفيدين من خدمات المرفق (المراجعين).

جـ-	أن يلتزم بوقت العمل ابتداءً وأثناءً وانتهاءً فيكون في مكتبه أو ورشته أو مقر عمله المؤقت أياً كان هذا المقر في بدء الدوام الرسمي، ويلتزم بالبقاء فيه حتى ولو لم يكن لديه عمل محدد يؤديه، إذ أن إتمامه للأعمال الموجودة لديه في هذه الساعة أو تلك لا يبرر انصرافه من مقر عمله كأن يذهب إلى بيته، وذلك انتظاراً لأداء واجب قد يناط به في اية لحظة أو قد يستدعي للمثول أمام رئيسه المباشر أو الأعلى.

إذن لا ينصرف الموظف من مقر عمله الا في اللحظة التي ينتهي فيها وقت العمل وقد يلزم بالبقاء حتى بعد انتهاء وقت العمل وذلك لضرورات متعلقة بالمرفق (المنظمة) أو العمل وهي ضرورات موضوعية يحتمها صالح العمل وفي هذه الحالة حينما يكلف بالبقاء لمدة ساعة او ساعتين أو أكثر بعد إنتهاء الوقت المخصص لوقت العمل، فإنه يتيقن أن يكافأ مكافأة مالية عن الوقت الذي صرفه في خدمة المرفق من حساب وقته الخاص ويكون التعويض المالي عادلاً فلا تجوز السخرة أو العمل المجاني إلا في حالات الضرورة الوظيفية المتمثلة في تبرع الموظفين أو العمال في الإسراع بإنجاز الخطة القومية أو إكمال العمل المناط بهم وفي هذه الحالة يجب مكافأة هؤلاء العمال مكافأة معنوية (أدبية) مقابل ترجمة ولائهم للوطن ترجمة عملية ذات نتائج مثمرة.

ويتعين ان يؤدي الموظف العمل بدقة وأمانة، أي أن يحرص عليه حرصه على شؤونه وأمواله فإذا كان الموظف غير حريص على نفسه أو على شؤونه أو على أمواله فليس له ذلك في معرض أداء وظائف الدولة.

فالموظف ملزم بالحرص والنزاهة ويؤدي وظائفه كما يؤدي الإنسان العاقل والحريص وظائفه الشخصية، فمحظور أي إهمال أو تقاعس أو ارتكاب أخطاء متكررة أو أخطاء عمدية أو التمييز بين المواطنين وتجاهل مبدأ المساواة وعدم تفضيل بعضهم على بعضهم الآخر. هناك متغيران يؤثران في الموظف عند ملاحظة الناحية الزمنية من أداء واجبات عمله وهي التأني والسرعة، فالتأني يكون لصالح العمل المتقن ولكن إذا جرت المغالاة فيه فهذا سوف يسبب

تململ المواطنين جراء البطء في إنجاز معاملاتهم، أما السرعة فهي مطلوبة ولكن قد تكون على حساب مخالفة القوانين والأنظمة أو على حساب إنجاز المعاملة إنجازاً غير صحيح، والحل التنظيمي والأخلاقي في هذه الحالة يتمثل في إنجاز المعاملة بسرعة فهذا دليل على تمرن الموظف بأداء مثل هذه الأعمال او بإصدار مثل هذه القرارات، إلا إذا كانت المعاملة تحتمل وجهات نظر متعارضة، فحينئذٍ قد تتطلب المعاملة دراستها دراسة متأنية ولكن في وقت معقول يقدر حسب الحالة أو تعرض على الرئيس الإداري الأعلى أو سلطة فنية أو استشارية أخرى يستحسن استمزاج رأيها.

## ٢- واجب إطاعة الأوامر:

إن واجب طاعة الأوامر من الواجبات التي تثير مشكلات سياسية وقانونية وإدارية واجتماعية ونفسية، فهذا الواجب يتعلق بالتطور الحضاري للشعب وبدرجة تطور النظم السياسية وشكل الديمقراطية المطبق ومدى احترام مبدأ سيادة القانون ووجود التخلف النفسي من عدمه ومستوى تطور السلوك الأخلاقي السليم للمجتمع، وفهم الرئيس الإداري لسلطته المتميزة وهل هو يميل الى المفهوم التكليفي أم المفهوم التشريفي لها ومدى خضوع الرئيس الإداري لقيّم وعادات عشائرية بالية أو إصابته بعقد أو مركبات نقص تجعله يسيء استخدام السلطة العامة المؤتمنة عنده لصالح أهداف القانون العام ولتسيير المرفق بانتظام واطراد، إذن فما هو أساس واجب الطاعة؟

### ١- أساس واجب الطاعة:

#### أ- السلطة لمن يمثل الدولة في سلطة متميزة:

يصدر الرئيس الإداري قرارات وأوامر لا بصفته الشخصية وإنما بصفته الوظيفية فهو يمثل الدولة ونائب عن سلطتها وأمين على أموالها وحريص على مصالحها، فالطاعة له بمثابة طاعة الدولة، وطاعة الدولة القانونية بمثابة طاعة القانون.

**ب- الطاعة تضمن فاعلية قرارات الرئيس:**

إن قرارات وأوامر الرئيس لا جدوى منها ولا هيبة لها إن لم تأخذ طريقها للتنفيذ، فالطاعة سلطة للرئيس وواجب على المرؤوس، وبدون الطاعة تختل المرافق العامة وتهتز هيبة الدولة، وبفقد الرؤوساء سلطتهم وتسود الفوضى، إذن واجب الطاعة ضمان لفاعلية قرارات وأوامر الرئيس.

**جـ- أنواع الطاعة: الطاعة قد تكون مطلقة او نسبية كما يلي:**

**١- الطاعة المطلقة (العمياء):**

وهي الطاعة التي لا تتيح للمرؤوس حق مناقشة رئيسه فالرئيس يصدر قرارات ولا يقبل المناقشة والمرؤوس يتلقاها وهو مرغم على تنفيذها دون أن يخوض في طبيعتها أو دلالتها "والطاعة المطلقة طاعة تأخذ بها الجيوش القديمة وبعض الجيوش في الأنظمة المعاصرة" إذن واجب الطاعة ضمان لفاعلية قرارات وأوامر الرئيس. وإذا حدث أن وجدت طاعة عمياء في مرفق مدني فهذا دليل على ان القيادة الإدارية فيه قيادة مستبدة، إذ أن الطاعة المطلقة أو العمياء طاعة مرفوضة جملةً وتفصيلاً وهي أقرب إلى عهد العبيد من عهد الحضارة الإنسانية المعاصرة.

**٢- الطاعة النسبية:**

وهي طاعة معقولة تعتبر جزءاً من حقوق الإنسان وحرياته العامة وتطبيق حي من تطبيقات الديمقراطية الإدارية، وهي ضرورية للسلوك التنظيمي والإنساني السليم داخل المرفق العام، إذ يتاح بموجبها للمرؤوس بمناقشة قرارات وأوامر الرئيس وتفهم وجهة نظره، ودون أن تصل هذه المناقشة إلى درجة العصيان أو التمرد أو ازدراء مركز الرئيس أو المساس بهيبته، فإذا أصدر الرئيس أمراً مخالفاً للقانون فمن حق المرؤوس أن ينبهه عليه، فإذا أصرّ الأول جاز للثاني أن يتسلم قراراً مكتوباً فينفذه وتقع المسؤولية القانونية في هذه الحالة على من أصدر القرار أو الأمر، وترتفع المسؤولية عن المرؤوس طالما قام بواجب التنبيه الكتابي.

**د- نطاق الطاعة:**

إن مدى أو حدود الطاعة ليس عاماً وانما ثمة قيود تكون بمثابة ضوابط نظامية له:

**١- إطاعة أوامر القانون:**

الأصل، إن الطاعة تكون للقانون أي لأحكامه وقواعده ويطيع المرؤوس القانون عن طريق تنفيذه تنفيذاً سليماً وسريعاً.

**٢- إطاعة أوامر الرئيس المطابقة لأوامر القانون:**

يضطر الرئيس إلى إصدار أوامر مماثلة لأوامر القانون ويستوحيها من روح القانون فهذه الأوامر إضافية أو تكميلية لقواعد القانون، وتكون هذه الأوامر بمثابة فهم لإرادة المشرع وإدراك لأهداف القانون وبمثابة تفسير إداري سليم للقانون.

فالقانون في حقيقته لا يتضمن إلا قواعد موضوعية عامة مجردة تنظم شؤون قد تكون مختلفة يلجأ الرئيس الإداري إلى إصدار أوامر بمثابة تنفيذ للأحكام القانونية.

**٣- إطاعة القرارات والأوامر المستمدة من مصالح وأهداف المرفق العام:**

إن الرئيس الإداري مسؤول عن تسيير المرفق العام ويحقق اهدافه، ومن ثم يلجأ إلى إصدار آلاف الأوامر التي تتعلق في هذا الشأن فأوامر الرئيس الإداري أوامر موضوعية، وليست ذات طابع شخصي، فهي أوامر الدولة، وذات بعد قانوني واجتهاداته، وتقديراته يجب أن تكون في نطاق الصالح العام والمرفق العام، فيما عدا ذلك فأي أوامر ذات طبيعة غير موضوعية أي تظهر فيها المصلحة الشخصية فهي أوامر غير مشروعة.

**مثال على ذلك:**

١- الأوامر التي تتضمن ارتكاب جريمة من جرائم القانون العام كإرسال المرؤوس من قبل الرئيس للاعتداء على جار الرئيس أو تسوية علاقات شخصية لعائلة الرئيس مع عوائل مجاورة.

٢- استخدام الرئيس للمرؤوس لأغراض شخصية كإرساله للتسوق او لتنظيم حديقة داره او جلب زوجته أو أولاده من المدرسة أو استخدام سيارة الدولة لأغراض شخصية أو إصدار أوامر مخالفة للقانون والأحكام للموظفات.

## ٣- واجب الحفاظ على أسرار الوظيفة:

**١- أساس الواجب:** يطلع الموظف بحكم واجبات وظيفته على أسرار متنوعة منها ما يخص الدولة ومنها ما يتعلق بالمجتمع ومنها ما يتصل بالأفراد وهذه الأسرار تعبر عن مصالح مباشرة وأكيدة لأطرافها، وإفشاؤها يشكل ضرراً لهذه المصالح، إذن أساس واجب الحفاظ على أسرار الوظيفة يتمثل في صيانة مصالح لا يقبل أطرافها المساس بها وإلا تضرروا.

**٢- معيار الأسرار:** هناك معياران أساسيان لتحديد ما يعد سراً ومالا يعد كذلك وهما المعياران الشكلي والموضوعي:

أ- **المعيار الشكلي**: وبموجبه يتم معرفة القرار السري في ورود كلمة (سري) أو (سري للغاية) أو (سري وشخصي) على ديباجته ويعتبر ذلك سرياً بإرادة الجهة التي أفصحت عن ذلك بغض النظر عن مضمونه.

**ب- المعيار الموضوعي**: وبموجبه يتحدد السر وفقاً لطبيعة الموضوع أو محتواه كأن يكون الأمر في شأن تنقل قوات عسكرية أو شراء أسلحة للجيش الخ...

**٣- أنواع الأسرار:** الأسرار قد تكون سياسية، عسكرية، اقتصادية، اجتماعية، علمية، تكنولوجية، مهنية وفيما يلي بيان ذلك:

**أ- الأسرار السياسية**: وهي الأسرار المتعلقة بنظام الحكم وبالخطط التي تضعها السلطة السياسية وتحرص على كتمانها، والمعلومات المتعلقة بالأحزاب السياسية وقوى الضغط والأفراد العاملين في المجال السياسي.

**ب- الأسرار العسكرية**: وهـي المعلومـات المتعلقـة بـدور أفـراد القـوات المسـلحة وبعـدد ونـوع الأجهـزة وتنقلات القطع العسكرية.

**جـ- الأسرار الاقتصادية**: وهي الأسرار المتعلقـة بالـدخل القـومي والنـاتج القـومي وبـالأمراض الاقتصـادية كالتضخم والغلاء وانخفاض القوة الشرائية للنقود.

**د- الأسرار الاجتماعية**: وهي المعلومات المتعلقة بالطبقات والبيئـات الاجتماعيـة والاتجاهـات العشـائرية والطائفية ومشكلة البغاء ومشكلة انحراف الأحداث إذا كانت هاتان المشكلتان مستفحلتين.

**هـ- الأسرار العلمية والتكنولوجية**: يكتشف علماء البلاد اكتشافات واختراعـات تحـرص الدولـة عـلى عـدم تسريبها إلى الخارج، وقد تحصل الدولة على الأسرار العلمية والتكنولوجية من الخارج عن طريق الشراء أو عن طريق التجسس وفي سائر هذه الأحوال تحرص الدولة على عدم إطلاع الغير أو العدو عليها.

**و- الأسرار المهنية**: لمرافق الدولة أسرارها الخاصة بها كأن تنوي السلطة الرئاسية اتخـاذ إجـراءات محـددة تمهيداً لتنفيذ قانون يُنوى تشريعه، وهناك أسرار المواطنين موثقة في سـجلات مرافـق الدولـة كـأن تتعلـق بمقدار ثروة الفرد (سجلات المصارف-مديرية ضريبة الدخل-مديرية السجل العقاري... الخ).

وهناك أسرار شرعية أو أسرية (الأولاد-البنات-الزوجة أو الزوجات-الطلاق... الـخ) موجـودة في مديرية الجنسية والأحوال المدنية ودوائر القضاء الشرعي. إن هـذه الأسرار سـواء مسـت الفـرد أو الدولـة يجب كتمانها وعدم إذاعتها.

### ٤- متى ترتفع السرية عن الأمر؟

هناك حالتان ترتفع فيهما السرية عن الأمر وهي:

أ- **حالة ترخيص السلطة المختصة**: إذا أذنت السلطة المختصة وخصوصاً الوزير المختص للموظف بان يفشي أسراراً لأجهزة الإعلام أو السلطة القضائية أو لأية جهة أخرى فإن هذا الترخيص يرفع السرية عن الأمر.

ب- **حالة الإفشاء:** إذا افشي السر من قبل الموظف أو غيره بشكل أو بآخر فإنه لم يعد سراً والتداول في شأنه ليس محظوراً.

### ٥- العقوبات:

يتعرض الموظف لثلاثة أنواع من العقوبات إذا كانت جريمة إفشاء السر المهني جسيمة وتشكل ضرراً كبيراً للغير او الدولة وهذه العقوبات هي:

أ- **العقوبة التأديبية (الإنضباطية)**: -تفرض السلطة التأديبية للمرفق العام عقوبة تأديبية على من أخُلّ بواجب وظيفي- ممثلاً في إفشاء السر المهني.

ب- **العقوبة الجنائية**: ينص قانون العقوبات على مجموعة من الجرائم المتعلقة بإفشاء الأسرار أبا كانت أنواعها أو أطرافها وتقرر عقوبات جنائية على مقترف مثل هذه الأفعال.

جـ- **العقوبة المدنية**: يجيز القضاء لمن تضرر من إفشاء سره أن ينال التعويض المالي جبراً له وعقاباً للقائم بالفعل المُجرّم.

### ٤- واجب التحفظ:

أ- **معنى الواجب**: يدلي الموظف بأقوال للمواطنين المستفيدين من خدمات مرفقه وهذه الأقوال قد تكون على شكل حوار بين طرفين، أو استفسار من أحد المواطنين أو غير ذلك من الأشكال التي يستفاد منها في معرفة قرارات الإدارة أو مواقفها. إن الموظف كمواطن يستطيع أن يتكلم ما شاء له الكلام في مجال خصوصياته أو خصوصيات أسرته ولكنه ليس حراً حينما يباشر مهام وظيفته فهو لا يستطيع أن يدلي بأقوال للصحافة أو للغير مما يسبب حرجاً لمرفقه أو لإدارته، فهو لا يقول كل ما يعرفه فبعض الأقوال قد تكون من قبيل الأسرار الوظيفية، وبعضها قد لا

يختص هو نفسه بالذات في الإدلاء فيها، فالموظف مُنفّذ للسياسة العامة، أي تابع للسلطة السياسية، ووظيفته التنفيذية لا تسمح له بكشف بعض المواقف أو ما يخص سياسة الحكومة.

**ب- التحفظ بين واجب الحفاظ على أسرار الوظيفة وواجب الحياد الوظيفي**: أن ما يعد من قبيل الأسرار يخص واجب الحفاظ على الأسرار الوظيفية، أما واجب الحياد الوظيفي فهو الواجب المقرر في الأنظمة التحررية (الليبرالية) ومفاده أن يتمسك الموظف بالحياد التام إزاء الصراع السياسي القائم بين الأحزاب، وأن ينفذ قرارات حكومة الحزب السياسي الفائز بالانتخابات حتى ولو تعارض مع عقيدته السياسية.

فواجب الحياد الوظيفي يقتضي أن ينفذ الموظف اليساري أو الاشتراكي قرارات الحزب الحاكم اليميني أو الرأسمالي، وإذا لم يتقيد الموظف بواجب الحياد أو رفض تنفيذ السياسة العامة الجديدة المغايرة بقناعته أو أفكاره فعليه التخلي عن وظيفته (الاستقالة). خلاصة القول، إن واجب التحفظ يعني أن الموظف لا يفصح عن أسرار الإدارة أو مواقفها أو أسرار السلطة السياسية لأنه غير مخول بالكلام في كل شيء في نطاق الوظيفة، ولا يملك كذلك انتقاد سياسة الحكومة فهو مجرد منفذ لا مقيم لها.

## ٥- واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة:

**أ- أساس الواجب: شرف الموظف من شرف الدولة.**

تختار الإدارة من بين مرشحين للوظائف الشاغرة من يتصف بحسن السيرة والسلوك متمثلاً ذلك في عدم سبق الحكم على المرشح بجريمة مخلة بالشرف (السرقة، الاختلاس، التزوير، الرشوة...الخ).

فالموظف يحوز على سلطات عامة، ويؤتمن على أموال تخص الدولة أو تخص المواطنين إذا كانت مودعة عنده، وتحرص الدولة على انتقاء واستبقاء

العناصر الشريفة، فشرف الموظف من شرف الدولة، وأي مساس بشرف الوظيفة يؤثر على شرف الدولة.

**ب- الموظف مواطن من نوع خاص:**

يختلف المواطن العادي عن الموظف في كون الأول اكثر حريةً من الثاني فنطاق حريات الموظف أضيّق من نطاق المواطن وذلك لأن الموظف خادم الدولة أو الشعب والوظيفة تكليفاً للقائم بها وليست تشريفاً أو امتيازات شخصية وهذا يقتضي من الموظف اتباع نمط من السلوك الأخلاقي السليم فأية تصرفات تصدر في خارج الدوام أو الوظيفة تنعكس أثارها على وظيفته وسمعة المرفق الذي يعمل فيه وخصوصاً إذا كانت الآثار سلبية لذلك فإن الموظف مسؤول عن سلوك زوجته فإذا كانت هذه منحرفة، فأمامه ثلاثة خيارات:

**الأول**: يتمثل في تقويمها وإصلاحها.

**الثاني**: إذا عجز فيتعين عليه تطليقها.

**الثالث**: فإن لم يرغب بتطليقها فعليه الاستقالة، وهذا ما يأخذ به القضاء الإداري الألماني والقضاء الإداري المصري.

## الفرع الثاني

## المحظورات

يشتمل النظام الأخلاقي في الوظيفة العامة (المدنية والعسكرية) على جملة محظورات ونواهٍ أبرزها ما يلي:

**١- حظر الإضراب**: يعني الإضراب استخدام وسيلة قسرية متمثلة بالتوقف عن العمل وذلك لإجبار الطرف المقابل على الاستجابة لمطالب معينة وهناك ثلاثة أنظمة إضراب في العالم:

**أولاً**: النظام الذي يحظر الإضراب حظراً تاماً سواء في المشروعات الخاصة أو في المرافق العامة وهذا هو حال الأنظمة الفاشية أو المستبدة.

**ثانياً**: النظام الذي يبيح الإضراب إباحة تامة انطلاقاً من الإقرار بحقوق الإنسان وحرياته الأساسية –وهذا هو حال الأنظمة الديمقراطية وهناك أنظمة تتيح الإضراب للعاملين في مشروعات خاصة ولكنها تحظره على العاملين في المرافق العامة وخصوصاً مرفق الجيش والأمن- على اعتبار أن المرافق العامة تقدم خدمات عامة لا يمكن تصور توقفها وذلك لاستمرار الاحتياجات العامة.

**ثالثاً**: النظام الذي يبيح حق استخدام الإضراب ولكن مع ورود قيود تنظمه كما هو الحال في النظام الفرنسي الذي يشترط لمشروعية استخدام حق الإضراب ان تعلم الجهة التي تنوي القيام بها الجهة التي تستخدم الإضراب ضدها قبل أسبوع على الأقل وذلك لمواصلة المفاوضات بين الطرفين وإجراء تسوية ودية بينهما إن أمكن، إن حق الإضراب من حقوق الإنسان ولكن بعض الأنظمة السياسية وخصوصاً المستبدة منها تبيح هذا الحق إباحة شكلية أو صورية بنص قانوني ولكن عملاً قد يتعرض من يحاول مباشرته للاضطهاد أو التنكيل.

**٢- حظر الجمع بين الوظائف وممارسة الموظف التجارة**: -المبدأ- أن الوظيفة الواحدة للفرد الواحد وذلك كي يخصص جهده ووقته لأعبائها أما الجمع بين وظيفتين أو أكثر فهذا ينطوي على مساس بحق العمل أو لن تتوفر الأعمال لكل الراغبين فيها طالما إحتكرها بعضهم بهذه الطريقة أو أخرى، يضاف إلى ما تقدم أن شغل الموظف لوظيفتين يعني الاهتمام بإحداهما دون الأخرى أو عدم القدرة على القيام بهما معاً على نحو حسن أما حظر الموظف لممارسة التجارة- فثمة أسباب وراء ذلك:

**اولاً**: إن قيام الموظف بأعباء الوظيفة ومهام التجارة يؤدي إلى تشتت جهوده وأوقاته وقد ينعكس الأثر الضار على الوظيفة وحدها.

**ثانياً**: الخشية من تسيير سلطات وامتيازات الوظيفة لصالح النشاط التجاري للموظف.

**ثالثاً**: إن التجارة قد تتطلب الكذب وهذا ما يتقاطع (يتناقض) مع أخلاقيات الوظيفة التـي لا تـرضى بغـير الصدق بديلاً.

**رابعاً**: إن التاجر قد يتعرض للإفلاس –وهو بمثابة موت مدني له- إذ يشهر قرار الإفلاس في الصحف المحلية لغرض دعوة المدينين للاستفادة من رصيد أمواله (إن بقت) وهذا ما لا يتفق مع نظام الوظـائف في الدولة.

إن حظر الجمع بين الوظـائف وممارسـة التجـارة يهـدف إلى تخصـيص جهـد ووقـت الموظـف للدولة أو المرفق العام كما يهدف إلى إبعاده عن الأنشطة التي تتعلق بالمنافع المادية أو الربح.

٣- **حظر الاقتراض من المتعاقدين مع الإدارة**: قد يتعرض الموظف إلى أزمة مالية أو قد يحتاج لبعض المـال –أو قد يلجأ المتعاقد مع الإدارة إلى إغراء الموظف عن طريق الاستعداد لإقراضه بعض المال- فإذا حصـلت علاقة مالية بين الطرفين فإن الرابح هو المتعاقد وإن الخاسر هو الدولة أو المرفق العام، إذ يتمكن المتعاقد من تسخير سلطات الموظف المقترض لتحقيق مآربه غـير المشروعة –ومـن هنـا حظـر المشرـع أو طبيعـة الوظيفة- اقتراض الموظف من المتعاقدين مع الإدارة وإنما يمكن أن يقترض من الدولة أو الآخرين.

٤- **حظر الظهور بمظهر سكر بيّن في محل عام**: يحـاول المشرـع عـدم التـدخل في الشـؤون الخاصـة لحيـاة الموظف فيتغاضى عن كونه سكيراً أم غير سـكير (عـلى الـرغم مـن أن الدولـة المسـلمة يحظـر فيهـا تنـاول الخمر) والمنع هنا يقتصر على المحلات العامة فقط التـي يرتادهـا مختلـف الفئـات الشـعبية ولـذا حظـر المشرــع عــلى الموظــف أن يظهــر بحالــة ســكر واضـحة عــلى ملامحــه أو في تصرـفاته في محــل عــام (النادي/الشارع/ أي مكان عام يرتاده الناس).

٥- حظر الاختلاط بالمشبوهين والأسر سيئة السمعة: بما أن الموظف يـد الدولـة في تسـيير مرافقهـا العامـة فإنه يجب أن يسلك في حياته مسـلكاً شريفـاً وهـذا مـا يتنـاقض مـع الاخـتلاط بالمشـبوهين والمشـبوهات (أرباب السوابق-ذوي السمعة السـيئة اجتماعيـاً وأخلاقيـاً) وكـذلك يحظـر عليـه الاخـتلاط بـالأسر سـيئة السمعة التي

تمارس (الميسر، البغاء، المخدرات لأغراض الربح) وإجمالاً فإن شرب الخمر أياً كان نوعها ومباشرة الأعـمال الجنسية غير المشروعة هما الآفة التي تفتك بمستقبل الإنسان المحترم.



# الفصل الثالث

## الفساد الإداري

إن المنظمات العامة هي فروع للدولة مستخدمة كوسيلة لإشباع الحاجات العامة ولغرض تسهيل أمر هذه المنظمات لتحقيق أهدافها فإنها تزود بمجموعة من السلطات والامتيازات التي يفترض أن تستعمل في الأغراض القانونية الموضوعة من أجلها أما إذا استخدمت خلاف الغرض وخصوصاً عند استخدامها لمآرب شخصية سواء لكبار أو صغار الموظفين فهذا ما يطلق عليه بالانحراف الإداري أو الفساد الإداري.

إذن الفساد الإداري هو المتاجرة بالوظيفة وامتيازاتها واستغلال النفوذ لغير الأغراض القانونية الموجود من أجلها، فالوظيفة العامة هي أداة الدولة لتحقيق هدف عام، فهي جزء من المنظمة، وهذه المنظمة جزء من الدولة، والموظف يعيّن نظير أجر أو راتب لغرض القيام بمهام الوظيفة وهي مهام تشكل مجموعة من واجبات الدولة.

والفرد حر في سلوك ما يراه مناسباً في حياته الخاصة في حدود القوانين والنظام الاجتماعي وحقوق وحريات الآخرين، غير أنه لا يتمتع بهذا القدر الواسع من الحقوق والحرات حينما يمارس سلوكاً إدارياً أو وظيفياً، ففي الحالة الأولى يسعي الفرد خلف منفعته أو مصلحته، أو لذاته، بينما في الحالة الثانية يكون مقيداً بالحركة في إطار قوانين مشاريع الدولة وأهداف المنظمة التي يعمل فيها وليس معنى ذلك انعدام حريته في التقدير والاجتهاد عند ممارسة بعض الواجبات أو استخدام بعض السلطات، ولكن هذه السلطة على الرغم من كونها تقدير له إلا أنها تقيده بقيود الصالح العام وهو ليس حراً في استخدامها بشكل مزاجي أو على نحو جزافي وإنما يكون دائماً رائده مصلحة المجموع ويفترض من الادارة العامة إنها هي التي تعبر تعبيراً دقيقاً عن هذه المصلحة.

إن الموظف العام عند استخدامه لواجبات وسلطات وظيفته مقيـد بمجمـوعتين واضـحتين مـن القيود هما:

**الأولى**: التشريعات التي تتعلق بالدولة سواء أكان منها قانون المنظمة أو المرفق الذي يعمل فيـه الموظـف أو قانون الخدمة المدنية أو أنظمة وتعليمات السلطة الرئاسـية أو العـرف الإداري، وغـير ذلـك من التنظيم التشريعي للوظيفة.

**الثانية**: هي أخلاقيات الوظيفة أي ما يمليه الضمير الأخلاقـي الحـي في وجـوه الميـل نحـو العدالـة والخـير والحق.

والفارق بـين هـاتين المجمـوعتين أن القيـود الأولى تـنظم السـلوك الخـارجي للمـوظفين، بيـنما المجموعة الثانية تنظم النوايا والبواعث والدوافع بحيث تحقق رقابة ذاتية على سـلوك الفـرد لا يمكـن أن ترقى إليها أكثر الأشكال الخارجية للرقابة فعالية.

فأي نوع من هذين النوعين من القيود يتعلق بالفساد الإداري؟

إن النوع الأول من القيود التشريعية بصفة عامة هي التي تتدخل لحظر (منع) أي صـورة مـن صور الفساد الإداري لذلك فإن القانون التأديبي (الانضباطي) يمنع كل صورة من صور استغلال النفـوذ أو شراء أو استئجار عقارات الدولة التي تقع ضمن عقـارات المرفـق العـام أو الاقـتراض مـن المتعاقـدين مـع الإدارة أو شغل أكثر مـن وظيفـة عامـة أو مخالفـة أنظمـة الصرف ويمكـن اشـتقاقها مـن طبيعـة العمـل الوظيفي العام.

يضاف إلى ما تقدم أن قانون العقوبات ينص على مجموعة جـرائم جنائيـة أيضـاً وذلـك بشـأن الانحرافات بالوظيفة العامة أو المتجـارة فيهـا أو اسـتخدامها للأغـراض الشخصـية فالمشرـع الجنـائي وجـد خطورة سياسية واقتصادية واجتماعيـة وادرايـة مـن حـالات اسـتغلال الموظـف العـام لوظيفتـه اسـتغلالاً يخالف الأغراض الموضوعة من أجلها، إذ أن الفساد الإداري يمس هيبة الدولة ويفقد الثقة بموظفيهـا، كـما أن له آثار اجتماعية خطيرة متمثلة في اختلاف نظام القيم الاجتماعية

والأخلاقية كرد فعل لتفشي الفساد في مرافق (منظمات) عامة يفترض أنها أمينة على الصالح العام.

ومن ذلك يتبين أن الفساد الإداري هو استغلال الوظيفة العامة لغرض الحصول على منافع شخصية بطرق غير مشروعة، ومن الأسباب الجوهرية لهذه الظاهرة: الخلل الاقتصادي (التضخم، الغلاء) الذي يولد تفاوتاً في الدخول (الموارد المالية الفردية) مما يؤدي الى ان يصبح الكسب السريع إحدى قيمه، وكذلك أصبح الإنفاق الترفي ميسوراً لفئة قليلة من المجتمع، وكذلك فإن ظاهرة الفساد الإداري وثيقة الصلة بالخلل الأخلاقي والتربوي وعدم تحصين الشباب ضد الانحراف وهي دلالة على هبوط القيم الروحية وزيادة القيم المادية بطريقة غير عقلانية.

## علائم الفساد الإداري:

١- رفع الشعارات الإدارية الجوفاء في البلدان النامية التي تشير إلى إنجازات كبيرة وأرباح متصاعدة والبدء في تنفيذ أهداف جديدة إلى غير ذلك من الوعود التي تخدر أعصاب الناس وعقولها وتؤملها بالتغيير القريب والإصلاح الجذري، والهدف من هذه الوعود هو التستر على تفشي ظاهرة الفساد الإداري.

٢- فتح أبواب التوظيف على مصراعيها فيدخل الوظيفة كل أميٍّ جاهل أو فرد فاقد الضمير أو متقاعس هازل، ذكرا كان ام انثى، والنتيجة استلام رواتب وأجور دون إنتاج حقيقي أو مخرجات جادة، فلم يربط الأجر (الراتب) بالإنتاج (العمل) وأصبحت الوظيفة دار العاجزين ومأوى المنحرفين الذين وجدوا الطريق ممهداً للمتاجرة بالوظيفة دون وازع من ضمير أو رادع من وجدان.

٣- ازدياد الذين لا يعملون ولا يريدون أن يعمل الناس (على حد تعبير طه حسين) فهؤلاء يحولون المنظمة أو المرفق العام إلى حلبة صراع شخصي تتاح لهم فيه المغانم والامتيازات، ولغيرهم التراوح بين الفتات والجمود الوظيفي.

## نتائج وآثار:

للفساد الإداري نتائج وآثار بالغة السوء:

١- فقدان الثقة والاطمئنان بالحكومة، وزوال هيبة الحكم في نفوس الناس وزرع القنوط واليأس لدى الرأي العام، وقد يفقد الإنسان ثقته بنفسه تأسيساً بأن الموظفين هم من أبناء هذا الشعب، فمن أين نستورد نفوساً صالحة حتى نضمن صلاح الأمور؟!!

٢- على مستوى الموظف الذي نزل إلى حمأة الفساد تراه يزداد ثراءً ما كان يحصل له لولا استغلال نفوذه وإعلاء صالحه الخاص على الصالح العام.

٣- وعلى مستوى المنظمة العامة والمرفق العام يسوء العمل الإداري والتنظيمي والقيادي والتفيذي إذا شاع الفساد الإداري على مستوى مجموعة من المديرين في المستويات العليا والوسطى، إذ يكون غرض هؤلاء تجنيد المنظمة وسلطاتها وامتيازاتها لإشباع حاجات فردية غير مشروعة[١].

٤- نهب أموال الدولة التي هي أموال الشعب، ويصبح الجهاز الإداري جهازاً مقاداً من قبل المنحرفين ذوي الأطماع اللاأخلاقية[٢].

---

[١] في حملة ضد الفساد اكتشف فيها تجاوز وزيرين على الأقل في حكومة جامبيا، فوزير السياحة قام بتأسيس شركة نقل خاصة مستعملاً سيارات نقل كبيرة تبرعت بها ألمانيا لأطفال المدارس، كما قام ببيع أدوية تبرعت بها ايضاً ألمانيا إلى السلطات الصحية، أما وزير الزراعة فقد أساء استعمال وظيفه بكسب غير مشروع.

[٢] في أول تنحية لحاكم ولاية امريكية من ٩٥ سنة، أقيل إيفان ميتشام حاكم ولاية الأريزونها بتهمة تعويق العدالة واستخدام (٨٠) الف دولار امريكي من أموال الولاية بطريقة غير مشروعة وذلك لمساعدة صاحب محل السيارات الذي يتعامل معه، وقد تمت إقالة ميتشام في جلسة لمجلس الشيوخ بولاية أريزونا، ولكن المجلس فشل بفارق ثلاثة أصوات في حرمانه مدى الحياة من ممارسة أي وظيفة عادية في الولاية، وبذلك يكون الحاكم الثامن الذي تتم إقالته من منصبه، انظر جريدة الأهرام (مصر) عدد ١٩٨٩/٤/٦.

٥- عندما يصبح الاختلاس والرشوة والتزوير سمة من سمات النشاط الوظيفي الحكومي، فمن الصعب بقاء سيادة القيم الأخلاقية والاجتماعية، ومن المستحيل ألا تهتز المثل العليا للشعب.

٦- إن الفساد الإداري هو غض السلطة السياسية نظرها عن انتهاكات القانون والشرعية، فأي حديث عن سيادة القانون أو مبادئ المشروعية سيقابل بخليط من الاستخفاف والإعراض بينما سينفتح الباب أكثر لمخاطر الانحرافات والفوضى.

# الفصل الرابع

# التنمية الأخلاقية للموظف العام

تقوم التنمية الأخلاقية للموظف العام على جملة أركان بعضها بمثابة عوامل تؤدي إلى إزدهـار هذا النمط من التنمية، وهذه الأركان هي:

١- وضع نظام مالي يكفل العـيش الكـريم للموظـف عـن طريـق تـوفير راتـب يكفـي لنفقاتـه الشخصـية والاجتماعية وأسرته.

٢- إشراك الموظفين بسياسة صناعة واتخاذ القرارات الإدارية.

٣- وضع نظام فعال للحوافز الوظيفية.

٤- وضع نظام تأديبي فعال.

٥- الاستخدام العقلاني للجزاء التأديبي.

وبالنظر لوضوح الركنين الأولين فإنني سأشرح بقية الأركان - العوامل في ثلاثة فروع مستقلة.

## الفرع الأول

## الحوافز

### أنواع الحوافز:

الحوافز معنوية، مالية، ومختلطة أي تجمع بين الصفتين المعنوية والمالية، وبما أن الطابع المـالي يغلب على هذه الأخيرة (الحوافز المختلطة) فإننا سندرسها في نطاق الحوافز المالية، وفيما يأتي بيانها.

**أولاً: الحوافز المعنوية:**

وهي الحوافز الأدبية، وتعني التقدير الشخصي العالي لمستحقها، وهـي تخلـق الشـعور بالرضـا لدى حاملها، وقد تكون له مشاعر الزهو والفخر، فالسلطة الرئاسـية لجـأت إلى تمييـزه مـن بـين أقرانـه أو زملائه عن طريق تكريمه معنوياً وأداة الحافز المعنوي قد تكون ذهباً كما هو الحال في النياشين والأوسـمة إلا أن القيمة المعنوية لهذا الحافز أكبر بكثير من القيمة المالية، إذ يتضمن الوسـام مـثلا شـعار الدولـة، أو عبارات التكريم مما ينعكس على قيمته المعنوية وهي قيمة عالية ولا شك.

ويوفر قانون الوظيفة العامة أو نظام الخدمة بعض الحوافز المعنوية والمالية وقد تصدر أنظمة خاصة بهذه الحوافز والفن القانوني يقتضي إدماج أحكام الحوافز في أحكام الخدمة المدنية.

ويمكن تعداد نماذج من الحوافز المعنوية، كما يأتي:

١- كتب الشكر والتقدير.

٢- النياشين والأوسمة والميداليات.

٣- لقب بطل العمل، بطل الإنتاج، أو الموظف المبدع.

٤- الاختيار للوظائف الإشرافية أو الرئاسية أو القيادية، إذ أن مجرد اختيار موظف لرئاسة زملائـه ينطـوي على ثقة به وتكريم له.

٥- تهيئة المناخ الديمقراطي للحوار البنّاء لغرض تنمية العلاقات الإنسانية، وهذا الأسلوب يعني التخلي عن السياسة البيروقراطية المتزمتة داخل المنظمة، والقائمة على عناصر الخوف والشك، والعمل على تنميـة العلاقات الإنسانية الرفيعـة القائمـة عـلى الاحـترام والثقـة والإخـلاص بـين الرؤسـاء والمرؤوسـين، وبـين المرؤوسين ذاتهم.

٦- تشجيع الأفراد (المـوظفين) عـلى تقـديم البـدائل والمقترحـات الهادفـة الى الارتقـاء بالمنظمـة وتحسـين أساليب ادائها وتسهيل بلوغ اهدافها.

٧- إسهام الأفراد (الموظفين) في اتخاذ القـرار الإداري. لا شـك ان مسـاهمة هـؤلاء في عمليـة اتخـاذ القـرار الإداري وصياغته ينمي لديهم فضيلة الولاء للمنظمة والإخلاص لبرامجها ومخططاتها، وبما أن الموظفين قد ساهموا بشكل أو بآخر في هذه العمليات، وكان لديهم دور مباشر أو غير مباشر فـإنهم سـيتفانون في تنفيذه تنفيذاً دقيقاً كاملاً لأنهم اقتنعوا بجدواه وأدركوا أهميته.

٨- الانخراط في برامج ودورات تدريبيـة لغـرض زيـادة المعلومـات العلميـة والإداريـة، وتطـوير القـدرات والمهارات الفنية والتنفيذية.

فالموظف إذا اكتفى بمعلوماته ولم يطور مهاراته فإن أداءه يكـون متـدنياً، أو تقليـدياً، وبمـا أن الإدارة تواجه مشكلات وتحديات جديدة لم تخطر على البال فإن الإجراءات الإدارية التقليديـة والأسـاليب التنفيذية البيروقراطية غير قادرتين على مواجهة الواقع الجديد، لذلك يتكفل التدريب إدارياً كـان أم فنيـاً، حسب الأحوال، بمواجهة هذه المشكلات والتحديات مواجهة علمية وعملية.

وجدير بالذكر أن هذه الحوافز منها ما تكون قـد شرع في نظـام مسـتقل كالنياشـين والأوسـمة ولقب بطل العمل أو الإنتاج والبقيـة إمـا أن يـنص عليهـا نظـام الخدمـة المدنيـة، أو أن تتخـذها القيـادة الإدارية الرشيدة أو المبدعة أو الناجحة.

**ثانياً: الحوافز المالية**

وتتخذ هذه الحوافز شكلين أو صورتين هما:

**أ- الحوافز المالية المباشرة:**

وهذه الحوافز التي تزيد من راتب الموظف زيادة مبـاشرة، ومثـال ذلـك: زيـادة الراتـب (٥%، ١٠%،... الخ)، والعلاوة التشجيعية، وهي علاوة إضافية، والترقية بالاختيار إذا ترتب عليها زيـادة الراتـب، والرواتب الإضافية لموظفي المصارف (البنوك) أو المؤسسات المالية أو التجارية والجامعية.

**ب- الحوافز المالية غير المباشرة:**

وهي الحوافز التي يترتب عليها زيادة راتبه في المستقبل أو حصول الموظف على مزايا مالية ما كان قادراً أن يحصل عليها موظفو القطاع الخاص، ومن صور هذه الحوافز:

إمكانية إكمال الدراسات الجامعية والعليا (الإجازات الدراسية)، وتهيئة سكن خاص للموظفين، أو توفير أراضي لهم بسعر زهيد مع قروض عقارية. أو توفير وسائط نقل أو تأسيس جمعيات استهلاكية.

# الفرع الثاني

# النظام التأديبي الفعّال

النظام التأديبي الفعّال هو النظام القادر على تحقيق الأهداف التي وضع من أجلها، وكل مشرع نظام قانوني في مجال الخدمة المدنية والتأديبية يعتقد أن النظام الذي وضعه هو النظام الفعّال ولكن التطبيق هو الذي سوف يكشف مدى فاعلية النظام ونرى أن النظام التأديبي يقوم على الركنين الآتيين:

## ١- تقنين شامل للمخالفات التأديبية:

ويتطلب ذلك تحديد وتشخيص المخالفات التأديبية لغرض تقنينها تقنيناً شاملاً ومن ثم تخضع المخالفة لمبدأ الشرعية فلا جريمة ولا عقوبة إلا بنص، وبطبيعة الحال تأتي المرحلة الثانية المتمثلة في ربط كل مخالفة أو مجموعة مخالفات متماثلة أو متقاربة تقارباً شديداً بجزائها المناسب ولا شك أن عملية التقنين هذه مفيدة لجميع الأطراف التي يخاطبها القانون التأديبي (وهم الموظفون والسلطات التأديبية)، فالموظف سيعرف ما هو محظور عليه فيتجنبه والسلطة التأديبية ستلتزم بما هو مؤتم تشريعاً ومن ثم لن تستطيع ابتداع مخالفات جديدة أو المعاقبة على أفعال لم تتحدد في القانون التأديبي.

### ٢- مناصفة القضاء والإدارة للسلطة التأديبية:

بالنظر لخطورة التأديب على الموظف فإن احتكاره من قبل السلطة الإدارية يسمح أو يتيح المجال لإنحرافها عن طريق التعسف باستعمال السلطة. ومن جهة ثانية فإن من الخطأ الكبير حرمان الرؤساء الإداريين من سلطة التأديب ذلك أن الرئيس الإداري يتخذ قرارات ويصدر أوامر إلى الموظفين الخاضعين لولايته الرئاسية، وبما أن الرئيس الإداري مسؤول عن تحقيق أهداف المرفق الذي يديره فإن من أصول التنظيم إناطة جزء من السلطة التأديبية به، ذلك أن التأديب في هذه الحالة سيضمن الفاعلية لمركز الرئيس الإداري عن طريق إطاعة أوامره المشروعة فلا يمكن للمرؤوس أن يطيع رئيساً محروماً من السلطة التأديبية وقد قيل "من أمن العقاب أساء الأدب".

ومن جهة ثانية فإن خطورة التأديب تتطلب إشراك سلطة مستقلة ومحايدة في هذا الاختصاص ولا شك في أن القضاء بما يتمتع به من هيبة واستقلال وحياد قادر على القيام بهذه المهمة خير قيام وبالنظر لكون الجزاءات الاستئصالية (الفصل العزل، الاستغناء عن الخدمات) تؤثر على الموظف المعاقب تأثيرا سيئاً، فإن من العدالة والإنصاف قصر سلطة توقيعها على القضاء، وهي سلطة ستنظر في الدعوى التأديبية كطرف محايد عن طرفي النزاع (الموظف-الإدارة) فإنها ستصدر حكماً عادلاً ولا شك سواء تضمن الحكم عقوبة الفصل أو العزل أو أي عقوبة أقل.

إن مناصفة التأديب بين سلطتين مستقلتين هما القضاء والإدارة ينطوي على حل معقول للتنازع بين مصلحتين متعارضتين هما مصلحة الموظف الذي سيتضرر جراء توقيع العقاب عليه ومصلحة المرفق العام الذي يعبّر عن الصالح العام، فهنا يأخذ كل ذي حق حقه.

فالموظف سيشعر بالطمأنينة أثناء نظر القضاء في المنازعة التأديبية، كما أن الإدارة ستشعر بالطمأنينة أثناء النظر في المخالفات التي تقع في نطاق ولايتها التأديبية فلم يتم حرمان الإدارة من كامل الولاية التأديبية، وإنما اصبح التأديب

مناصفة بين الطرفين ومن ثم اصبح هذا النظام فعالاً حينما وزع هذا الاختصاص بين جهتين مستقلتين.

# الفرع الثالث

# الاستخدام العقلاني للجزاء التأديبي

يفرض الجزاء التأديبي من قبل السلطة التأديبية المختصة، رئيساً أو لجنة أو مجلس تأديبي، مقابل مخالفة تأديبية ارتكبها موظف مذنب فلا جزاء بدون مخالفة، ويمكن معالجة المخالفة بجزاء مناسب او يعفو الرئيس الإداري أو يغلق التحقيق بسبب حسن نية المخالف أو حداثة عهده بالوظيفة أو لضآلة الفعل المرتكب أو لأي سبب آخر يقدره الرئيس الإداري حق قدره فلا يلجأ إلى العقاب.

**هناك إذن سياستان متميزتان في النظام التأديبي:**

**الأولى:** تتمثل في المبادرة إلى اللجوء إلى توقيع الجزاء التأديبي على الموظف المخالف مهما قل شأن المخالفة، تأسيساً بأن هذا الإجراء يردع الموظف المخالف ويزجر غيره كي لا يقتدي به، وجوهر هذه السياسة التأديبية أن المخالفة يلاحقها جزاء في كل الظروف ولأي سبب من الأسباب، فالجزاء شرع من أجل المخالفات وبما أن لكل فعل رد فعل فإن الجزاء رد فعل المخالفة.

وغالباً ما تكون هذه السياسة سياسة الرئيس الإداري العاجز عن إدارة مرفقه العام بكفاءة وفاعلية وهو قد استسهل الوسيلة العقابية ولم يهمه توفير المناخ الإنساني في العلاقات بين الرئيس الإداري والمرؤوسين.

إن هذه السياسة تشيع المناخ القائم على الخوف داخل المرفق العام وقد نجد العمل الذي يقوم به الموظفون جارٍ بانتظام ولكن لا يمكن أن يتوفر الإبداع الإداري بين الموظفين الذي يخضعون لمثل هذه السياسة كما أن الموظف الذي يعاقب لأتفه الأسباب أو يتم تجاهل ظروفه القاهرة فإنه لن يعود خائفاً مجدداً من أي عقاب آخر، فهو سيشعر بأن السلطة التأديبية متعسفة إزاءه.

**الثانية:** فهي السياسة المغايرة التي تتمثل في اللجوء ألى العقاب كما يلجأ إلى الكي باعتباره آخر العلاج، ففي ظل هذه السياسة تراعى الظروف الشخصية للموظف المخالف كما تؤخذ بالحسبان الأحوال والشروط الموضوعية المحيطة بالموظف من مرفقه حتى بيئته وحينئذٍ يمكن التفاهم بين الطرفين (الموظف المخالف والرئيس الإداري) بشأن المخالفات التي ارتكبت لأول مرة، أو كانت قليلة الخطورة أو كان الموظف حسن النية غير متعمد لارتكابها، وفي هذه الحالة يمكن العفو عن هذا الموظف لقاء تعهد خطي شخصي بأنه لن يكرر مثل هذه المخالفات، في ظل السياسة التأديبية الفاعلة يتم معاقبة الموظف المخالف العائد أو الذي يكرر اقتراف المخالفة، أو الذي يكون متعمداً في فعله مصراً على خطئه غير مكترث بأي عقاب يؤقع عليه كما يمكن معاقبة المخالفين الذين يرتكبون الأخطاء التي تحوي جانباً جنائياً (كسرقة مادة من المرفق العام، أو اختلاس مبلغ تافه، أو أخذ الرشوة،...الخ).

صفوة القول في هذا الشأن أن الاستخدام العقلاني للجزاء التأديبي يهدف إلى اعتبار الجزاء أداة لإصلاح الموظف المخالف وليس سياسة إرهابية تقلق الموظفين وتفقد ثقتهم بسياسة الرئيس الإداري، فالعقاب التأديبي سلاح ذو حدين فإذا استخدم استخداماً رشيداً عقلانياً كان لصالح المرفق العام، فأهم ما في المرفق العام هو العنصر البشري (الموظف العام) وينبغي أن نتعامل مع هذا مراعين مشاعره وأوضاعه وأهدافه والسلطة التأديبية هي سلطة استثنائية لأن الأصل أن يتم تنفيذ المهام بدقة وأمانة وسرعة من جميع المختصين فإذا ظهر خطأ أو خلل أو تقصير فهو استثناء عن القاعدة ومن ثم يتعين ألاّ تنهض هذه السلطة -أعني السلطة التأديبية- إلا في الحالات الشاذة.

# خاتمة عامة

## إستنتاجات واقتراحات

بعد هذه الرحلة العلمية في ربوع "أخلاقيات الوظيفة العامة" توصلت الى جملة إستنتاجات استخرجتها من الحقائق والمعلومات المعروضة، كما توصلت الى جملة اقتراحات تهدف الى تعزيز وتنمية وترسيخ النظام الأخلاقي في الوظيفة العامة بالدولة، وفيما يأتي بيان ذلك بتفصيل موجز.

### اولاً: الاستنتاجات

١- تم إستحداث فرع أخلاقيات الوظيفة العامة او أخلاقيات الموظف، ضمن علم الادارة العامة، بعد أن استجدت ضرورات علمية وعملية تطلبت هذا الاستحداث، وأبرز ذلك تدني مستوى اداء الادارة العامة في بعض النظم او الأقطار، وتفشي حالات الفساد الإداري او الإنحراف الإداري في نظم واقطار اخرى.

٢- لم تعد نصوص الواجبات والالتزامات والمحظورات والسلطات والصلاحيات والمسؤوليات الواردة في قانون الخدمة المدنية كافية لاداء الواجب بدقة وامانة وسرعة، واستخدام السلطة ضمن ضوابطها العامة، ولذلك اقتضى الحال بحث الدوافع النزيهة التي تلزم الموظف العام كي يمارس سلطاته ضمن اطار الصالح العام، ويؤدي واجباته كما هو مفترض ان يؤديها. وتطلب الأمر كذلك الخوض في مضمار السلوك الأخلاقي الذي يجعل من العمل الوظيفي تكليفاً للقائم به، فهو خدمة عامة تحتاج الى قيم ومثل وفضائل مدرجة في أخلاقيات مهنية هي أخلاقيات الوظيفة العامة ومن هنا تعددت الدراسات والبحوث النظرية والميدانية التي تخوض في هذا الموضوع.

٣- تستمد أخلاقيات الوظيفة العامة مصادرها من اهداف وقيّم المرفق العـام، وهـذا هـو المصـدر المهنـي والسياسي، كما انها تستمد مصادر اخـرى مـن المنظومـة الأخلاقيـة للمجتمـع، فالوظيفـة تنطلـق مـن الدولة حيث المصدر السياسي، وتتجه الى المجتمع حيث المصدر الاجتماعي، فالدولـة هـي التـي تقـوم بأداء الخدمات العامة وهذا هو واجبها السياسي تجاه الشعب، ويُستفاد من هذه الخدمات وهذا هو الحق السياسي للمجتمع، بيد ان الموظف يأتي من المجتمع حيث قيم المنظومـة الأخلاقيـة، ويخـدم في الدولة حيث قيم السلطة السياسية الحاكمة، ومن ثم يجمع بين نـوعين مـن الأخـلاق: اجتماعيـة مـن بيئته الاجتماعية ومهنية من بيئة المرافق العامة.

٤- لا تهدف أخلاقيات الوظيفة الى ابعاد الموظف عن جرائم القانون العامة وكل صور الاخلال او التقصير او الخطأ مهما كان عادياً او تافهاً فحسب او انما تهدف ايضاً الى خلق ضمير انساني مهنـي حـي يتجـه الى التطوير والابداع، فهذه الأخلاقيات تقر ان قيام الموظف بأعباء وظيفته بدقة وأمانة وشرف وسرعة هو امر حسن، ولكن الأحسن منه أن يلجأ الى تطوير مواهبه ومهاراتـه والإبـداع سـواء عـلى مسـتوى الواحدة التنظيمية او المنظمة ككل. فالانتماء للمرفق العام والوفاء لاهدافـه والحـرص عـلى التزاماتـه من الضرورة ان يترجم إلى نزعة إبداعية تنقل المنظمة أو المرفق او جزء منه الى حالة افضل من حيث مستوى الأداء أو نوع الخدمة أو ولوج ميادين جديدة.

٥- تتمثل المصادر الداخلية الأخلاقيات الوظيفية في اهـداف المنظمـة، فإبتـداءً يجـب ان يحقـق الموظـف اهداف المنظمة كما يجب ان يجري نوع من التطابق بين هذه الأخلاقيات وتلـك الأهـداف للمنظمـة وذلك للحيلولة دون حصول فجـوة بيـنهما. يضـاف الى مـا تقـدم ان مـن المصـادر الداخليـة: السـلوك الإداري والتنظيمي داخل المرفق العام، فهذا السلوك يجب ان يُحترم ويجري التقيّـد بـه لأنـه السـلوك النابع من طبيعة المنظمة او المرفق العام فـلا يسـلك الموظـف سـلوكاً منافيـاً للسـلوك المهنـي داخـل المنظمة او المرفـق العـام. ويثـير السـلوك الإداري والتنظيمـي مسـألة العلاقـات بـين المـوظفين داخـل المنظمة هل هي علاقات انسانية

ام علاقات بيروقراطية وتشيؤ؟ الحقيقة ان العلاقات الإنسانية هي التي تتناغم وتتسق مع أخلاقيات الوظيفة العامة، وما عداها يؤدي إلى وأد هذه الأخلاقيات.

كما يحصل صراع تنظيمي داخل السلوك الإداري والتنظيمي للمنظمة او المرفق العام، وهو ظاهرة طبيعية موجود في كل المنظمات لأن الأخيرة كائنات حية: تولد وتنمو وتتصارع وتضعف وتموت، وكلما جرى الصراع وفق قواعد موضوعية وأسس علمية واهداف عامة كان غير متناقض مع أخلاقيات الوظيفة العامة، أما إذا كان صراعاً شخصياً فإنه يتسلح بوسائل غير أخلاقية لتحقيق مآربه الذاتية.

وأخيراً فإن موضوع السلوك الإداري والتنظيمي يثير مسألة التنظيم اللارسمي وهو تنظمي خارج الإطار الرسمي للمنظمة، والقائد الإداري المحنك او الرشيد هو من يوظّف التنظيم اللارسمي لأغراض التنظيم الرسمي وذلك عن طريق الاستغاثة بقادته في وظائف إستشارية او قيادية وسطى او وظائف معاونين او مساعدين لهم.

وجدير بالذكر ان المصدر المهني او الإداري لأخلاقيات الوظيفة يتمثل في سائر النظم الوظيفية كنظم الحقوق والواجبات والصلاحيات والمسؤوليات والتأديب والحوافز والرقابة، اضافة الى نظام المنظمة او قانونها وتعليماتها فهذه كلها تشكل مصدراً مهنياً لهذه الأخلاقيات.

## ثانياً: الإقتراحات

١- في البدء يحتاج الموظف العام الى برنامج تدريبي متخصص في أخلاقيات الوظيفة، يتضمن مباحث ومفردات لا تغطي هذه الأخلاقيات فحسب وانما أيضاً توفر آليات الاقناع التي تجعل من الموظف موقن ان هذه الأخلاقيات هي السلوك المهني الصحيح الواجب عليه التقيّد به، فالموظف يخضع لجملة التزامات قانونية، بمعنى ان انخراطه في خدمة الدولة يعني التزامه بقيم السلطة الإدارية وبأهداف دستور الدولة وقوانينها، فهو لم يفكر في الخدمة بالقطاع

الخاص وانما اتجه للدولة كي يصبح جندياً في مرافقها العامة. ومثل هذا التنوير هو الذي يجعل من الأخلاقيات الوظيفية او المهنية مقبولة لدى عموم الموظفين على نحو ايسر وأفضل.

٢- الأخلاق هي قواعد سلوك، وهي حال النفس الراسخة تصدر عنها الأفعال من خير او شر من غير حاجة الى فكر، وإنما يعتاد المرء على سلوك معين، فصاحب الخلق الحسن يأتي بالأفعال الفاضلة والمناقب والسجايا النبيلة والمحامد على سجيته، اما صاحب الخلق السيء فيأتي بالأفعال الرذيلة او الرزيلة او القبيحة او المثيرة للاشمئزاز على سجيتين ايضاً، ذلك لانه اعتادها. والمفروض على الانسان الفاضل ان يزداد فضيلةً وعلى الانسان السيء خلقاً ان يتخلى عن رذائله ومساوئه ومثالبه وذلك عن طريق الاصلاح الذاتي الذي يتم بترويض النفس وتشذيبها وزرع كل ما هو فاضل فيها. فأخلاقيات الوظيفة العامة تسند الموظف الفاضل وتعمل على اصلاح الموظف السيء.

٣- على الرغم من ان الأخلاق تسبق الدين من حيث الظهور التاريخي، إلا ان اخلاقيات الوظيفة من حيث مصدرها الاجتماعي تستمد بعض قواعدها من هذين المبحثين، اعني الأخلاق والدين، والمهم تنمية الاحساس الأخلاقي وتنمية الاحساس الديني لدى الموظف فكلما توغل هذان الاحساسان في اعماق النفس البشرية للموظف العام كان احترامه لأخلاقيات الوظيفة العامة اعمق واصدق. ويتم ذلك عن طريقين مستقلين هما البرامج التدريبية والارادة الذاتية للموظف. فمن الضرورة ان تتجه هذه البرامج العلمية ذات المحتوى الأخلاقي الى تقوية ارادة الموظف وخلق الضمير المهني لديه بحيث يصبح بمثابة الرقابة الذاتية الفعالة لحياة وسلوك الموظف العام.

٤- هناك الرئيس الإداري وهناك القائد الإداري، وكل منهما يتباين عن الثاني تبايناً شديداً، فالأول معيّن من قبل السلطة العليا بينما الثاني اضافة الى هذا التعيين نال محبة ورضا وولاء زملائه العاملين في المنظمة او المرفق العام.

وكي يصبح الرئيس الإداري قائداً ادارياً فانه يجب أن يصبح ديمقراطياً لا مستبداً وان ينفتح على الموظفين لا يبني جداراً بينه وبينهم، وأن يقوّم سياساته الإدارية بين الحين والآخر كي ينمي ما يجب تنميته ويعدل ما يجب ويتزود بالجديد الذي خفي عليه او ظهر الآن.

ان أخلاقيات الوظيفة تميل الى ان يصبح الرئيس الإداري قائداً ادارياً فالأخير هو مؤمن بمبادئها، وحريص على قيّمها، ومنفذ لقواعدها، بينما الرئيس الإداري يتسلح بالعقوبات التأديبية فيشيع طابع الخوف في العلاقة بينه وبين بقية المرؤوسين معه.

٥- من اللازم ان يخدم الموظف المستفيدين من خدمات المرفق على قدم المساواة فلا يحابي فرد على آخر لاسباب دينية او قومية او عرقية او عشائرية او طائفية او سياسية او شخصية. فاذا كان الموظف يلجأ الى سياسة التمييز فينبغي تنبيهه وتوبيخه على ذلك، أما اذا لم يرتدع في ظل دولة القانون والادارة الصالحة السليمة، فإن طرده هو الإجراء الواجب التنفيذ، فشيء يبعث على الاشمئزاز الاخلال بمبدأ المساواة امام القانون او مبدأ المساواة امام المرافق العامة. فأبناء الشعب هم مواطنون متساوون ومن حقهم نيل الخدمة على نحو متكافئ وعادل، ومن يميز في ذلك فهو غير صالح للعمل في مرافق الدولة فاذا ارتدع بعقاب تأديبي صلح أمره، أما اذا لم يرتدع فإن استئصاله اجراء عادل ولا شك.

٦- العمل في اقطارنا العربية: حق وواجب وشرف، فهو حق للمواطن توفره له الدولة او المجتمع، وهو واجب عليه لا يملك التنصل منه، وهو شرف لان من لا يعمل (عدا المرضى او المتقاعدين) يعيش من جهد الآخرين. كما ان العمل يفضي الى تنمية شخصية العامل اياً كان عمله: هندسياً او فكرياً او يدوياً او تنفيذياً) فالعمل يثري هذه الشخصية وينضج العقلية ويوازن النفسية ويغني السلوك ويبهج الحياة، ومن الضرورة ان يتشبع ذهن الموظف في هذا المفهوم الوطني للعمل.

٧- المفهوم التكليفي للوظيفة العامة هو المفهوم الملائم لأقطارنا العربية التـي تسـعى الى تنميـة مواردهـا وتوسيع انتاجها وتنويع استثماراتها وتحقيق مجتمعها الديمقراطي.

٨- المناخ الصحي لازهار اخلاقيات الوظيفة يتجلى اولاً في انتقاد الأفراد الملائمـين لوظـائفهم، ووضـع الفـرد المناسب في العمل الملائم وفي الوقت المحدد ويتم ذلك بعد تـوخي الوظـائف والاعـمال وترتيبهـا، ثـم توافر علاقات انسانية واخلاقية سواء بين الموظفين او بينهم وبين قياداتهم الوسطى والعليا، اضـافة الى وجود نظام عالمي للحوافز الفعّالة.

٩- اقترح على أي موظف يطالب بحقوقه ان يفي بالتزاماته كاملة غير منقوصة، أي يؤدي واجبـات عملـه ويلتزم بقيم المنظومة الأخلاقية للمنظمة او المرفق، ويكون اداؤه كاملاً ودقيقاً واميناً وسريعـاً ورائعـاً، فقيادة المنظمة ملزمة بتحقيق الحقوق او تنفيذ جميع التزاماتها الوظيفية تجـاه المرؤوسـين كي تملـك مسـاءلة هـؤلاء عـن أي اخـلال في واجبـاتهم. اذن الوضـع الصـحيح للمسـألة ان يفـي القائـد الإداري بالتزاماته تجاه الموظفين وفي الوقت ذاته ينفي الموظفون بالتزاماتهم تجاه المنظمة او المرفـق وتكـون الصورة بعدئذٍ طبيعية اذ لـن يطالـب القائـد الإداري موظفيـه بالوفـاء بالتزامـاتهم كـما لـن يطالـب الموظفون القائد الإداري بالوفاء بالتزاماته تجاههم لأن الجميع اوفى بهذه الالتزامات المتقابلة.

أما اذا تقاعس او تلقأ القائد الإداري عن الوفـاء بالتزاماتـه تجـاه مـوظفين مـنهم سيتقاعسـون بدورهم في أداء واجبات اعمالهم وحينئـذٍ تختـل المعادلـة التـي تسـعى المنظومـة الأخلاقيـة للمنظمـة او المرفق على توازنها واستمرار وجودها.

إن الديمقراطية الإدارية تسمح بتوفير المناخ الصحي كي تنشأ هذه المعادلة (حقوق الادارة عـلى الموظفين وبالعكس) وتبقى منتجة لآثارها الطبقية. أما البيروقراطية او القيادة المستبدة فـتفهم الواجبـات ولا تعطي اذناً صاغية للحقوق واذا ادرك الموظفون ان الوضع الإداري او الوظيفي بهذا السـوء فـإن تـأثير المنظومة الأخلاقية للمنظمة او المرفق عليهم سيكون ضعيفاً جداً.

١٠-من الضرورة ان يندمج الموظف في آمال أمته وطموحها في الحياة الحرة الكريمة السعيدة، وذلك عن طريق الاخلاص في العمل وتحقيق معدلات اعلى في التنمية، والانشغال في ابداع الأفكار الجديدة، او ابتكار النظم التي تجعلنا نعيش في قلب القرن الحادي والعشرين، فالثرثرة والنقد الفارغ لا يصنعان مجتمعاً جديداً وانما يصنعه الجهد الجماعي الفعّال المنبثق من اسس علمية واضحة.

١١- الموظف ملزم بطاعة امر رئيسه المشروع، ولا يستطيع هذا مباشرة وظيفته الرئاسية دون ان تجد اوامره طريقها للتنفيذ، فالموظف ملزم بالطاعة فهي واجب عليه وهي حق للرئيس الإداري لأنه لن يتمكن من مباشرة مهامه الرئاسية وتنفيذ اهداف المنظمة او المرفق دون تنفيذ هذا الحق الوظيفي.

بيد ان حدود هذا الحق واضحة، فهذا الحق مقيّد بإطار الصالح العام او بقواعد القانون العام، ومن ثم لا يملك الرئيس الإداري اصدار أوامر مخالفة للقانون فإذا أصدرها فعلى المرؤوس تنبيهه الى ذلك فاذا اصرّ الرئيس على تنفيذ امر غير مشروع فعلى هذا ان يوضح وجهة نظره وان ينفذ هذا الأمر كتابةً تحت طلب رئيسه المباشر او الأعلى، وهنا ترتفع المسؤولية القانونية عن المرؤوس بعد ان دوّن رأيه كتابةً.

١٢- يطّلع الموظف على مختلف الأسرار بحكم وظيفته او عند تقليبه اوراق الملفات الرسمية التي بحوزته او عند استعارته لها، وحينئذٍ يكون ملزماً بواجب اجتناب افشاء الأسرار المهنية، او واجب كتمان الأسرار المهنية، فهذه الأسرار تمثل مصالحاً مادية او معنوية او معاً لأصحابها، وأي افشاء لها فينم عن لؤم خلقي واخلال بواجب وظيفي. ويتعين على السلطة الرئاسية الا تتسامح بأية صورة من صور الإخلال بهذا الواجب المقدس. فصاحب السر بريء او مسالم فاذا حصل اعتداء عليه في هذا الشأن فينبغي معاقبة مفشي السر عقاباً شديداً. والحقيقة ان اعتياد المرء على افشاء الأسرار المهنية يعني انه غير صالح للعمل في المرفق العام فهذا المرفق يمثل هيبة الدولة

وكرامتها. ومن يقترف جريمة افشاء السر المهني خرج على هيبة الدولة ومس كرامتهـا، ومـن ثـم اذا كـرر ذلك فانه يعد غير امين على المعلومات التـي في حـوزة الدولـة، مهـما كانـت اشـكالها او انواعهـا او مصادرها او تأثيرها.

١٣- اما واجب التحفظ فيعني ان يلتزم الموظف بسياسة الحكومة فلا ينتقدها او يحرجها وان فعـل ذلـك فهو لن يصلح بالبقاء في الوظيفة العامة، وذلـك لان الحكومـة قـد تتبـدل او قـد تخطـأ فهـو ملـزم بتنفيذ سياسات الحكومة القائمة، ولـيس مـن واجبـه ان ينتقـدها اذا اخطـأت، واذا لم يكـن مخـولاً بالتحدث للصـحفيين فإنـه لا يملـك الادلاء بتصريـحات صـحفية، او اعطـاء معلومـات للغـير. وهـذا الواجب يـؤدي الى زيـادة تماسـك الإدارة العامـة وتوثيـق نسـيجها. فـالموظف ملـزم بـاداء واجباتـه والحفاظ على كرامة وظيفته، وما عدا ذلك فهي ليست من اختصاصاته او صلاحياته.

١٤- اما واجب الحفاظ على كرامة الوظيفة فهو الواجب الذي يعني ان الموظف سعى وسيسعى للحفـاظ على هيبة ووقار وعزة الوظيفة العامة فهو حكيم في اقواله، ونزيه في افعالـه، وعفيـف في تصرفاته، وورع في علاقاته، ونظيف في مصادر دخله. والحقيقة ان الوظيفة العامة تجعل من الموظف مواطناً من نوع خاص كما قال العميد هوريو وذلك لأن حرياته اضيق من حريـات المـواطن العـادي بيـنما المحظورات المفروضة عليه اوسع من تلك التي تفرض على غيره من المـواطنين. فـالفرد العـادي غـير ملزم بالحفاظ على كرامته الا بالقدر الذي يجعل من افعاله مخلة بالحيـاء او بـالآداب العامـة، أمـا الموظف فهو ملزم بقيود ومرغم بضوابط موضوعة اصلاً للابقاء على هيبة الوظيفة العامة ووقارهـا وسمعتها السياسية، ففي القطاع الخاص يمكن ان يكون البائع مهرجاً او مضحكاً اما في قطاع العمل في الدولة فيلزم الموظف ان يكون نظيفاً في اقواله وسلوكه وملابسه، فلا يأتي من الأقـوال او الأفعـال ما يشين سمعة الوظيفة، ولا يختلط بناس سيئيين، وهو شريف وعفيـف شخصـياً وأسريـاً ولا تقبـل الدولة ان تكون زوجتـه منحرفـة او ان يتعـرض لشراء المسـكرات او المخـدرات او يسـتغل نفـوذه الوظيفي، او يستخدم هذا النفوذ للمآرب الشخصية

او الأسرية او غير العامة، فكرامة الموظف من كرامة الدولة وحينما يتخلى عن كرامته لا تستطيع الدولة إبقائه في صفوف وظائفها.

١٥- ان جملة المحظورات التي تفرض على الموظف تهدف الى الحافظ على سمعته، وتنقية سيرته، او ابقائه بعيداً عن التلوث الأخلاقي، فهي تضيّق من دائرة حرياته، ولكنها توسّع من دائرة كرامته وهيبته. وما الوظيفة العامة في حقيقة الأمر الاّ جملة واجبات ومحظورات وكلها تجري في اطار الصالح العام ومن يستثقلها او يأنف منها فلا مكان له في وظائف المرفق العام.

١٦- الفساد الإداري ظاهرة سياسية، قبل ان يتبلور الى ظاهرة ادارية، فالسياسيون هم اول من يفسد وحينئذٍ يجد الإداريون انفسهم ان الباب مشرع لهم للانحراف، ففساد الموظف الصغير جرى بعد فساد الموظف الكبير ولذلك فإن اية دراسة علمية للفساد الإداري ستكون عقيمة وفاشلة إذا لم تتسلح بالمنهج السياسي او المدخل السياسي. لذلك فان معالجة الفساد الإداري تتم بقرار سياسي يتمثل في تشريع قانون جديد هو قانون الكسب غير المشروع او قانون من اين لك هذا؟ والتحري عن اوجه الاثراء الفاحش بدون جهد ملموس او سلوك قانوني اما فساد صغار الموظفين الذين يتعاطون الرشوة فسببه ضعف مستوى رواتبهم، وتآكل القوى الشرائية للنقد الوطني، وحينئذٍ يجب توفير رواتب ملائمة لكرامة الموظف ونفقاته الشخصية والأسرية. اضافة الى توفير عوامل الاستقرار النفسي والأسري، مثال ذلك: السكن والنقل والتبضع بأسعار زهيدة والمدارس الشاملة للاولاد وغير ذلك من اسباب الحضارة والمدنية التي تهيء للموظف الاستقرار النفسي والوظيفي.

فالفساد الإداري موجود في معظم بلدان العالم، غير انه يوجد الى جانبه قضاء حازم، ورقابة حية للرأي العام، واجراءات علنية واضحة. ولذلك يُحارب في بعض البلدان بدون هوادة بينما يعشش في بلدان اخرى كوليد شرعي لنظام سياسي قائم.

١٧- من الضرورة التنوع في اساليب وآليات التحفيز الوظيفي، مالياً ومعنوياً فلا توجد قوة مؤثرة على معظم النفوس اقوى من الحوافز، فالبشر متباينون في فلسفاتهم الحياتية، واذا كانت الحوافز تؤثر تأثيراً بالغاً في معظم النفوس البشرية، فهذا يدعو للعناية بنظام الحوافز، وتطويره، واحسان تنفيذه، بحيث يتاح للجميع الاستفادة من ثمراته طالما استحقوا ذلك صدقاً وعدلاً.

١٨- النظام التأديبي يقتضي تقنين شامل للمخالفات التأديبية، صحيح ان ذلك ليس سهلاً، ولكنه ليس مستحيلاً. ان تقنين المخالفات وربطها بجزاءاتها الملائمة انما هو تعبير عن احترام مبدأ الشرعية القانونية في المجال التأديبي. كما ان الحرص على اناطة سلطة توقيع العقاب الاستئصالي (الفصل، العزل، الطرد، الابعاد، الاستغناء عن الخدمات) بسلطة القضاء المختص بزرع طمأنينية كبرى في نفوس الموظفين، فمن الضرورة ان يحاط مثل هذا الجزاء الصارم باوسع كمية من الضمانات القانونية والقضائية التي تحول دون التعسف بتوقيعه.

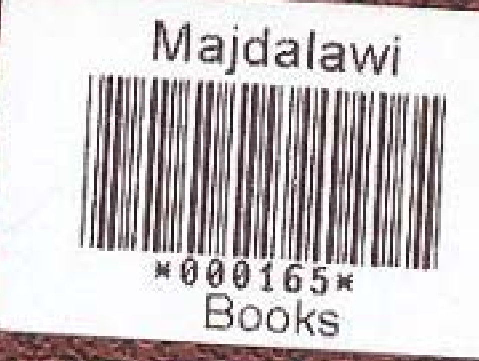
١٩- من الضرورة ان يفهم القائد الإداري ان احسان استخدام سلطات التأديب انما هو لصالح المرفق العام فالتأديب يتعين الا يصبح سيفاً مسلطاً على رقاب الموظفين يستخدمه الرئيس الإداري كيفما شاء ومتى اراد، وانما التأديب او العقاب هو آخر العلاج، شأنه شأن الكي: فالاسراف في استخدام العقاب يفقده مدلوله الاصلاحي وهدفه التنظيمي، اما تجاهله بالمرة فسيؤدي الى فوضى ضاربة.

وخير السياسات من لجأت الى التأديب حينما تخفق بقية الوسائل والاجراءات، ويصبح الجزاء حقيقياً بالاعمال لان العدالة رغبت به كأجراء لا مناص من اللجوء اليه، عقاباً للمذنب وردعاً لغيره ممن تسول له نفسه الاخلال بواجبات الوظيفة.

٢٠- هناك محددان جوهريان لاخلاقيات الوظيفة العامة كامنان في البيئة الخارجية للمنظمة او المرفق العام ومن الاهمية العناية بهما وهما الدين والديمقراطية،

فالأول يغذي هذه الأخلاقيات تغذية صحية جيدة، إما الديمقراطية فهي الضمانة السياسية لازدهار هـذه الأخلاقيات وشيوعها، صحيح ان هذه الأخلاقيات تنتهك في اكثر البلدان الديمقراطيـة عراقـة بعـد ان هذا الانتهاك يواجه فوراً باجراءات رادعة تحول دون ان يتفشى الفساد الإداري على نحو مخيف.

# المحتويات




**Dar Majdalawi Pub.& Dis.**
Amman 11118 Jordan
P.O.Box184257 Telfax: 4611606

**دار مجدلاوي للنشر والتوزيع**
عمان - الرمز البريدي: ١١١١٨ الاردن
ص.ب : ١٨٤٢٥٧ تلفاكس : ٤٦١١٦٠٦

ISBN 9957-02-024-2 (ردمك)